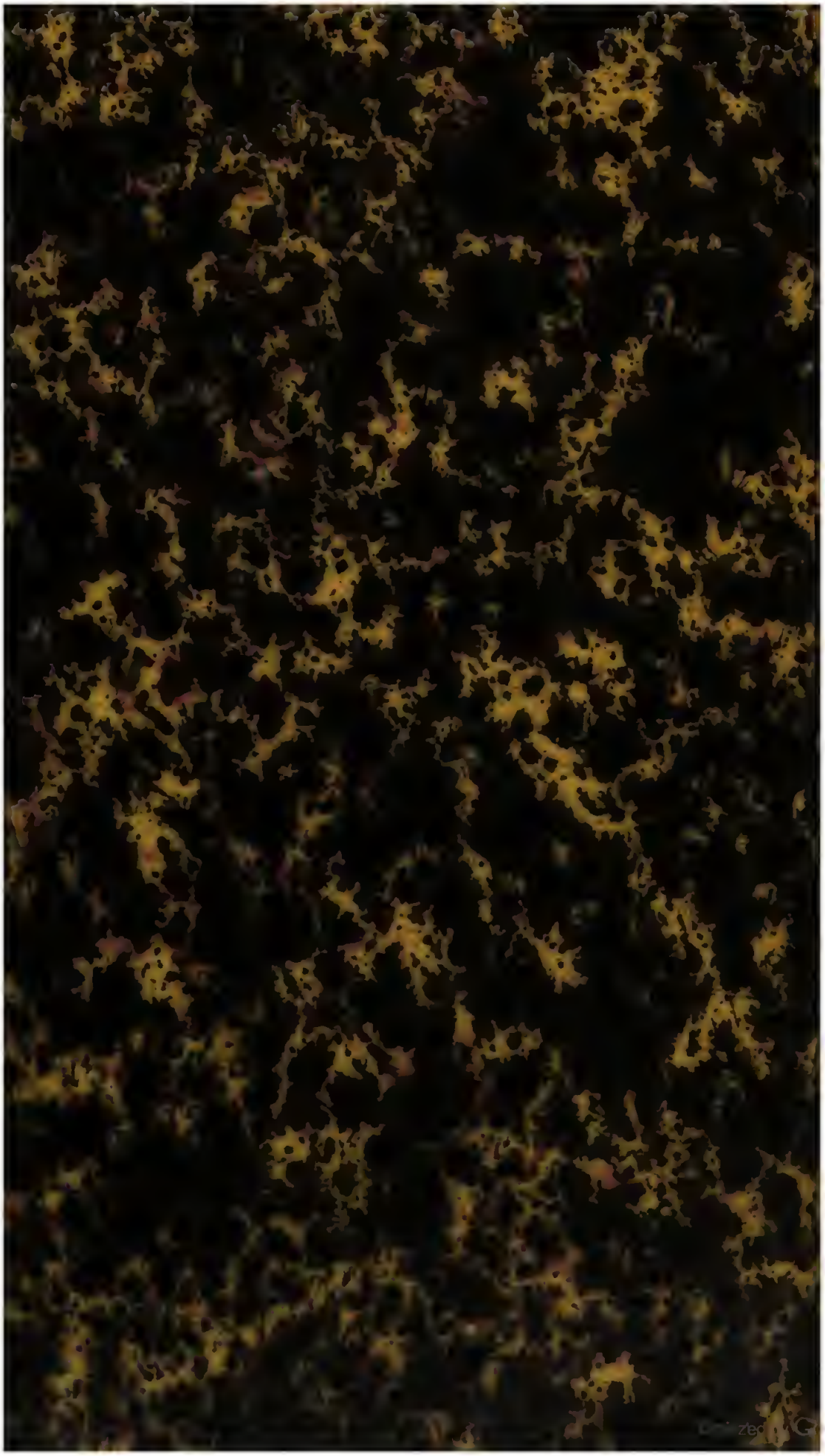

201
17 D
32

Digitized by Google

2695.

Lehrbuch

der

Finanzwissenschaft.

Als

Grundlage für Vorlesungen und Selbstudium

mit

Vergleichung der Finanzsysteme und Finanzgesetze von England, Frankreich und Deutschland.

Von

Dr. Lorenz von Stein.

Zweite, durchaus umgearbeitete und sehr vermehrte Auflage.

Leipzig:

F. A. Brockhaus.

1871.

BIBLIOTECA NAZIONALE VITTORIO EMANUELE
201
17 D
32

Lehrbuch der Finanzwissenschaft.

2695.

Lehrbuch

der

Finanzwissenschaft.

Als

Grundlage für Vorlesungen und Selbstudium

mit

Vergleichung der Finanzsysteme und Finanzgesetze von England, Frankreich und Deutschland.

Von

Dr. Lorenz von Stein.

Zweite, durchaus umgearbeitete und sehr vermehrte Auflage.

Leipzig:

F. A. Brockhaus.

1871.

Das Recht der Ueberſetzung iſt vorbehalten.

Vorrede zur zweiten Auflage.

Was dem Verfasser bereits in der ersten Auflage als das eigentliche Ziel der wissenschaftlichen Behandlung des Finanzwesens erschien, die Feststellung der organischen Grundbegriffe und die eingehende Vergleichung des Finanzwesens und der Finanzgesetzgebung der großen Culturvölker Europas durch Reducirung auf jene organischen Kategorien der Staatswirthschaft, dies ist hier in dem Maße geboten, in welchem ein ernstlich durch zehn Jahre hindurch fortgesetztes Studium dieses so unendlich wichtigen Gebiets der Staatswissenschaft es erreichbar machte. Der Leser wird daher nicht blos wesentliche Unterschiede — hoffentlich Fortschritte — gegenüber der ersten Auflage und ein sehr viel reicheres Material, sondern zum Theil auch eine principiell andere Auffassung ganzer Gebiete finden, wie namentlich bei der Renten- und Einkommensteuer und bei dem Staatscredit. Trotz des fast verdoppelten Umfanges habe ich versucht, jedes überflüssige Wort zu vermeiden; die großen Fortschritte der Finanzwissenschaft aber, die wir seit den letzten zehn Jahren den Arbeiten von Männern wie Vocke, Hock, Gneist und andern verdanken, haben es unmöglich gemacht, einfach bei der frühern Arbeit stehen zu bleiben.

Ich schließe aber dieses Werk mit der Ueberzeugung, die sich gerade durch das Studium der einzelnen Gebiete der Steuer-

geſetzgebung nicht abweiſen ließ, daß wir in Europa vor der Epoche einer gründlichen Neugeſtaltung des Steuerweſens ſtehen. Es iſt Thorheit zu glauben, daß es einem Einzelnen gegeben ſei, die kommende Zeit zu beherrſchen oder ihren Inhalt formuliren zu können; aber wohl vermag vieljährige Beobachtung und eingehendes Nachdenken die Gebiete zu bezeichnen, auf denen aller Wahrſcheinlichkeit nach jene Neugeſtaltung ihre Arbeit beginnen wird. Dieſe Gebiete ſind erſtens das Verhältniß des Steuerweſens zu der Selbſtverwaltung, und zweitens das Verhältniß der Einkommenſteuer zu der Verzehrungsſteuer. Ehe ein Menſchenalter vergeht, wird hier eine neue Ordnung platzgreifen.

Gerade deshalb aber können wir nicht umhin, unſer lautes Bedauern darüber auszudrücken, daß die Staatswiſſenſchaft überhaupt, ſpeciell aber die ſo entſcheidenden Gebiete der innern Verwaltung und der ſo untrennbar mit ihr verbundenen Finanzwiſſenſchaft noch ſo ſehr wenig an den deutſchen Univerſitäten vertreten werden. Namentlich die Finanzwiſſenſchaft entbehrt faſt jeder organiſchen Stellung und Anerkennung in der Mehrzahl unſerer Hochſchulen. Es wird unbedingt gefordert, daß man als Geſetzgeber über die Verfaſſung eine politiſche, als Geſetzgeber über bürgerliches Recht eine juriſtiſche, als Geſetzgeber über den Proceß eine praktiſche Bildung haben müſſe. Alle unſere Univerſitäten würden glauben, ihrer hohen Aufgabe nicht entfernt nachzukommen, wenn ſie nicht höchſt ausgiebige Curſe über dieſe Disciplinen darböten, und niemand gilt als „geprüft", der hier nicht ernſtlich beſtanden. Gewiß mit Recht. Aber alljährlich treten doch auch die Reichs- und Landtage, neben ihnen die Gemeindevertretungen und Corporationen zuſammen, und discutiren und beſchließen Steuern und Laſten, die Hunderte von Millionen betragen, übernehmen die Verantwortlichkeit, dieſe Laſten ihren Mitbürgern aufbürden, und unterwerfen ſich dann ſchließlich in ihren Voten mehr der dira necessitas als dem Verſtändniß eines vernünftigen Steuerſyſtems. In der That — hat die Fachbildung Deutſchlands das letztere ihnen ausreichend geboten, oder aber es von ihnen gefordert? Oder iſt es möglich, ein ganzes Budget

eingehend zu berathen, wenn man die Regalien und Steuern weder einzeln, noch auch in ihrem Zuſammenhange zu betrachten gewöhnt wurde? — Es iſt ſchwer, darüber nicht vieles zu ſagen. Wir nun unſererſeits ſchließen aber mit der Hoffnung, ja mit der Behauptung, daß aus dem unſerer Ueberzeugung nach für die vorbereitende Fachbildung einer öffentlichen Laufbahn abſolut ungenügenden Triennium durch die Staatswiſſenſchaft wieder ein Quadriennium werden wird; und in dieſem wird dann auch die Staatswirthſchaftslehre ihren Platz und ihre Würdigung finden.

Vorderhand kommt es darauf an, das gewaltige Material zu bewältigen. Vielleicht daß dazu die vorliegende Arbeit das Ihrige beiträgt. Alles Strebens Werth liegt ſchließlich jenſeit der Gegenwart, in deren Mitte wir ſtehen.

Wien, im Mai 1871.

Lorenz von Stein.

Inhaltsverzeichniß.

Einleitung.

Die Finanzwiſſenſchaft und die Staatswirthſchaftslehre.

Seite

I. Begriff und Inhalt der Staatswirthſchaft und der Staatswirthſchaftslehre 1
II. Der formale Begriff von Staatswirthſchaft und Finanzwiſſenſchaft 2
III. Das organiſche Weſen der Staatswirthſchaft 6
IV. Elemente der Geſchichte der Staatswirthſchaft 8
V. Die nationale Geſtalt der Staatswirthſchaft. England, Frankreich, Deutſchland 19

Die Staatswirthſchaft.

Erſtes Buch.

Die Ausgaben des Staats.

Begriff 23
Elemente der Geſchichte der Staatsausgaben 24
Das Princip der Staatsausgaben 27
Das Syſtem der Staatsausgaben 33

Zweites Buch.

Der Staatshaushalt.

Begriff 39

A. Die Staatswirthſchaftsgeſetzgebung oder das Budget.

Begriff und Elemente der Geſchichte 42
Die Bildung des Budgets 47

B. Die Staatsrechnung und Geldverwaltung.

Seite
Begriff und Inhalt 57
a) Die Staatsbuchhaltung und das Staatsrechnungswesen 58
b) Die Geldverwaltung 63

C. Das Controlsystem des Staatshaushalts.

Aufgabe und Inhalt 71
I. Die administrative Controle in Revision und Inspection 73
II. Die verfassungsmäßige Controle 76

Drittes Buch.

Staatseinnahmen und Finanzwissenschaft.

Erster Theil.

Die Finanzverwaltung 85

Erster Abschnitt.

Der Organismus der Finanzverwaltung 86

A. Das Finanzministerium.

Begriff und Elemente seiner Geschichte 88
I. Das eigentliche Finanzministerium 90
II. Die Finanzbehörden. 93

B. Die Finanzkörper.

Begriff und Wesen 96
I. Die Landschaft und ihre wirthschaftliche Verwaltung 100
II. Die Gemeinde und ihr Finanzwesen 106
Die Gemeinde als selbständiger Finanzkörper 109
Die Gemeinde als Finanzbehörde 114
III. Die Körperschaften und ihr Haushalt 117

Zweiter Abschnitt.

Die Finanzgewalt.

Begriff und Wesen 119
I. Die finanzielle Verordnungsgewalt 121
II. Die finanzielle Organisationsgewalt 122
III. Die finanzielle Zwangsgewalt 123

Dritter Abschnitt.

Das Finanzrecht.

Begriff 124

Seite
I. Das öffentliche Finanzrecht 125
II. Das eigentliche oder bürgerliche Finanzrecht. (Fiscus und Fiscalrecht) 126

Zweiter Theil.

Die Staatseinnahmen.

Begriff 135
Die Quellen der Staatseinnahmen oder die Finanzquellen 136
Elemente der Geschichte der Staatseinnahmen 138

Erstes Gebiet.

Das wirthschaftliche Einkommen des Staats.

Begriff 143

Erstes Hauptstück.

Die Staatsgüter und ihr Ertrag.

Begriff 146
Elemente ihrer Geschichte 147

System der Staatsgüter und ihrer Verwaltung.

I. Der Staatsbesitz 154
II. Die Staatsdomänen.
Begriff, Princip und System 155
A. Die landwirthschaftlichen oder eigentlichen Domänen.
Princip 157
Verwaltung der Domänen 161
Veräußerung der Domänen 164
B. Die Forsten des Staats und ihre Verwaltung 168
C. Der Bergbau des Staats 175
D. Jagd und Fischerei 178
E. Erwerb durch Anfall 179
F. Gewerbliche Unternehmungen des Staats 180
G. Musterdomänen 181
H. Gefälle 182

Zweites Hauptstück.

Die Regalien.

Begriff und Elemente der Geschichte 184
A. Die Regalien des Communicationswesens 191

Seite

I. Das Poſtregal.
1. Begriff, Princip und Syſtem 193
2. Adminiſtrative Elemente des Poſtweſens 195
3. Das Briefpoſtweſen und das Portoſyſtem 196
4. Die Fahr- und Frachtpoſt 202
II. Die Eiſenbahnen und die Finanzen 204
III. Die Telegraphen 207
B. Die Regalien des Umlaufsweſens.
I. Das Münzregal 208
II. Das Papiergeldregal 212
III. Das Lotterieregal 214

Drittes Hauptſtück.

Die Gebühren.

I. Begriff der Gebühren und Princip ihrer Bemeſſung 215
II. Entwickelungsgeſchichte der Gebühren zu ihrer gegenwärtigen Geſtalt 219
III. Das Syſtem der Gebühren und ſeine Grundbegriffe.
1. Formale Grundlage 223
2. Syſtem der Gebühren 226

Zweites Gebiet.

Die Steuern.

Einleitung.
I. Oeffentliche Laſten, Abgaben, Steuern 246
II. Organiſcher Begriff und Principien der Steuern. (Die Allgemeinheit, die Gleichheit und die Productivität der Steuern) 249
III. Die Elemente der Geſchichte des Steuerweſens. (Die grundherrliche, die ſtaatsbürgerliche und die ſociale Epoche) 254

Erſte Epoche.

Das grundherrliche und lehnsherrliche Steuer- und Abgabenweſen . . . 255

Zweite Epoche.

Das ſtaatsbürgerliche Steuerweſen und ſeine Principien 258

Dritte Epoche.

Die ſociale Geſtalt der Steuerfrage. Progreſſiver Steuerfuß und Exiſtenzminimum 263
Elemente des Syſtems 272

Allgemeiner Theil.

Erſter Abſchnitt.

Die Steuer an ſich

Begriff 273
I. Das Steuerſubject 273

Seite
II. Das Steuerobject 279
III. Das Steuersystem.
Begriff der einfachen Steuer, der Steuerart und des Steuersystems 281

A. Die einfachen Steuerformen.

Kopfsteuer, Vermögenssteuer, Personalsteuer und die einfache Einkommensteuer 283

B. Das organische Steuersystem.

Die drei Steuerarten, die directe, die indirecte und die Einkommensteuer 285
a) Die directen Steuern, oder die Besteuerung des werbenden Kapitals 286
b) Die indirecten Steuern, oder die Besteuerung der Arbeit . . 289
c) Die Einkommensteuer 293
d) Charakter der Steuersysteme von England, Frankreich und Deutschland 294

Zweiter Abschnitt.

Die Principien der Besteuerung oder die Steuerpolitik.

Begriff und Inhalt 304
I. Das Steuermaß 307
II. Steuerquelle, Steuerkraft und Höhe der Steuer 314
III. Der Wechsel der Steuern und die Steuerpolitik im engern Sinne 317
IV. Die Ueberwälzung der Steuern und die wirthschaftliche Production derselben 321

Dritter Abschnitt.

Die Verwaltung der Steuern.

Begriff und Inhalt.
Der Unterschied der amtlichen und der Selbstbesteuerung und seine Folgen 327
I. Die Organe der Steuerverwaltung. Steueramt und Steuerausschüsse 330
II. Das Steuerrecht; Steuergesetz und Steuerverordnung 332
III. Die Erhebung der Steuern.
1. Begriff und Grundformen 334
2. Die Steuerumlegung oder Ausschreibung 337
3. Die Steuerzahlung 341
4. Steuereintreibung; Nachlässe, Rückstände und Execution . . . 344

Besonderer Theil.

Die einzelnen Steuern.

Erste Abtheilung.

Seite

Die directen Steuern. Kapital- oder Productionssteuern.

Wesen derselben 348

Die Katastral- und die Einkommenbesteuerung bei der directen Steuer . 350

Die einzelnen directen Steuern.

Erste Art.

Die Vermögenssteuer.

Die allgemeine Productions- oder Kapitalsteuer 354

Zweite Art.

Die Grundsteuer.

I. Allgemeiner Begriff. Erste historische Gestalt 357

II. Entwickelung des Grundsteuerwesens bis zur Gegenwart 363

a) Die Grundsteuerregulirungen.

17. und 18. Jahrhundert 364

b) Die Grundsteuerkataster.

19. Jahrhundert 369

III. Die Grundsteuersysteme 375

A. Die Katastralsteuer.

a) Die Katastralvermessung 376

b) Die Katastralklassification 378

c) Die Katastralschätzung.

1. Ihre Principien 380

2. Verfahren und Recht. Der stabile Kataster 382

B. Die Besteuerung nach dem Verkehrswerthe.

(Bestimmung der Grundsteuer nach Werth und Preis im Verkehr) 386

C. Die Besteuerung nach dem Einkommen 388

IV. Die Principien der Grundsteuer.

A. Allgemeine Grundsätze 390

B. Der Grundsteuerfuß. Seine Principien und seine Systeme.

Der historische, der finanzielle (Repartitionssteuerfuß) und der rationelle (Katastral- und Einkommensteuerfuß) 393

C. Die Erhebung der Grundsteuer 398

Dritte Art.

Die Gebäudesteuer.

Seite
I. Wesen und Elemente der Geschichte 401
II. Charakter der Gebäudesteuer in England, Frankreich und Deutschland 405
III. Die drei Arten der Gebäudesteuer.
1. Gebäudegrundsteuer 408
2. Die Gebäudeklassensteuer 409
3. Die Gebäudezinssteuer 411

Vierte Art.

Die Kapitalrentensteuer.

I. Wesen und Elemente der Geschichte 413
II. System und Kritik der Kapitalrentensteuer 417
III. Positive Gesetzgebung 424

Fünfte Art.

Die Erwerbsteuer.

Allgemeiner Begriff. Die drei Arten und ihr System. Das Princip der Geschichte der Erwerbsteuer 427

A. Die Gewerbsteuer.

I. Begriff und Elemente der Geschichte 430
II. System und Princip der Gewerbsteuer.
a) Wesen und Princip derselben 437
b) Object der Gewerbsteuer. Gewerbsteuerkataster 438
c) Die Klassification der Gewerbsteuereinheit und die Gewerbsteuerklassen 439
d) Der Gewerbsteuerfuß. (Katastral-, Einkommen- und Repartitionssteuerfuß 443
III. Vergleichung der positiven Gesetzgebung. Das englische, das französische, das deutsche, das preußische und das österreichische System 444

B. Die persönliche Erwerbsteuer.

(Verdienststeuer — Lohnsteuer.)

I. Begriff. Unterscheidung von verwandten Steuerarten 449
II. Princip und System derselben 452
III. Die verschiedenen positiven Systeme 456

C. Die Unternehmungssteuer.

I. Begriff derselben 458

Seite

II. Arten und positives Recht der Unternehmungssteuer.
A. Besteuerung der Actiengesellschaften 459
B. Besteuerung industrieller Unternehmungen 461

Sechste Art.

Die Verkehrssteuer. (Stempelsteuer).

I. Begriff der Verkehrssteuer. Der Gebühren- und der Steuerstempel und ihr wesentlicher Unterschied 466
II. System 471
III. Erhebung (Stempel) und Recht 477
IV. Charakter der Verkehrssteuer in England, Frankreich und Deutschland 478

Zweite Abtheilung.

Die indirecten Steuern.

Allgemeiner Theil.

I. Der staatswirthschaftliche und der formale Begriff derselben 482
II. Elemente der Geschichte der indirecten Steuern 486
III. Das System der indirecten Steuern 494
A. Die indirecte Steuer an sich 494
1. Das Object der indirecten Steuer.
Der Unterschied der Verzehrungs- und der Genußsteuerobjecte und die Klassificirung derselben 495
2. Steuereinheit und Steuerfuß der indirecten Steuer 498
B. Die Besteuerung bei der indirecten Steuer und ihre Formen . . 501
C. Die wirkliche indirecte Besteuerung 512
D. Der Charakter der indirecten Besteuerung in England, Frankreich und Deutschland 514

Besonderer Theil.

Die einzelnen Arten der indirecten Steuern.

A. Die Pflanzennahrung und ihre Besteuerung.
I. Die Steuer auf dieselbe an sich betrachtet 520
II. Die Besteuerung der Pflanzennahrung. Die Accise (Thor-), die Mahl- und die Klassensteuer 523
B. Fleischnahrung und Fleischsteuer.
I. Die Steuer 525
II. Die Besteuerung und ihr System 526

Seite

C. Mineraliſche Nahrung; Salzſteuer.

I. Salzſteuer an ſich 528

II. Beſteuerungsarten des Salzes.

A. Steuerfreiheit des Salzes 532

B. Salzconſumtionsſteuer 533

C. Das Salzmonopol 534

D. Die Beſteuerung der Getränke.

I. Die Getränkeſteuer im allgemeinen und die Elemente ihrer Geſchichte 537

II. Die Weinſteuer. 540

III. Die Branntweinſteuer 542

IV. Die Bierſteuer 546

E. Zuckerſteuer.

I. Entſtehung und Princip 550

II. Zuckerzollſyſtem 553

III. Die Rübenzuckerſteuer 555

F. Tabacksſteuer.

I. Die Steuer an ſich und ihr Princip 558

II. Die verſchiedenen Beſteuerungsſyſteme des Tabacks 562

III. Das Syſtem des Monopols 564

G. Die Beſteuerung der ausländiſchen Conſumtionsartikel. Die Zölle und die Zollſteuer 570

I. Der Zoll als indirecte Steuerform 571

II. Die leitenden Principien des Zollweſens. Der Steuerzoll und der Schutzzoll 572

III. Das Steuerzoll- und das Schutzzollſyſtem.

a) Steuerzoll und Steuerzollſyſtem 574

b) Der Schutzzoll und das Schutzzollſyſtem 576

c) Höhe und Wechſel des Zollſteuerfußes oder der Tarifſätze beider Syſteme 579

IV. Die Zollverwaltung und ihre Grundſätze 581

V. Elemente der Geſchichte des Zollweſens bis zur Gegenwart 583

VI. Das 19. Jahrhundert. Der Charakter des Zollweſens in England, Frankreich und Deutſchland 587

H. Die Wohnungsſteuer 592

I. Die Beſteuerung des geiſtigen Verbrauchs. (Zeitungsſteuer) . . 595

K. Die Beſteuerung des Luxus (die directe Luxusſteuer und der qualitative Steuerfuß der indirecten Steuern) 598

Dritte Abtheilung

Die Einkommensteuer.

Seite
I. Der reine Begriff der Einkommensteuer 601
II. Die verschiedenen Formen der Einkommenbesteuerung 605
III. Einkammenbesteuerung in England, Frankreich, Oesterreich und Preußen 608
IV. System und Function. Verhältniß zu den indirecten Steuern . . 614

Drittes Gebiet.

Der Staatscredit.

Einleitung.

I. Begriff und Wesen 616
II. Der Unterschied des Finanzcredits und des Staatsschuldenwesens . 618
III. Elemente der Geschichte des Staatscredits 621

Erstes Hauptstück.

Der Finanzcredit.

I. Begriff und Wesen 630
II. Das System des Finanzcredits und sein allgemeines Princip . . . 631
A. Der Staatsschatz und der Finanzcredit 633
B. Der Geschäftscredit der Finanzen 635
C. Der Verwaltungscredit der Finanzen. (Depasiten, Cautionen, Zeitrenten) 637
D. Die schwebende Schuld. (England, Frankreich, Deutschland) . 640
E. Der Papiergeldcredit.
I. Begriff und Wesen. Das volkswirthschaftliche und das finanzielle Element 645
II. Princip und System des Papiergeldcredits des Staats 646
a) Die Banknotenschuld: (Verzinsliche Papiergeldschuld) . . 649
b) Die reine Staatspapiergeld- oder Kassenscheinschuld (Unverzinsliche Papiergeldschuld) 653

Zweites Hauptstück.

Das Staatsschuldenwesen.

A. Wesen der Staatsschuld.

I. Begriff derselben 661
II. Das wirthschaftliche Princip der Staatsschuld 662
III. Das Staatsschuldenwesen und die Staatswirthschaft.
a) Das staatswirthschaftliche Princip 664
b) Das Staatsschuldenwesen und die Staatsverwaltung. (Die Staatsschuld als Anlagekapital.)
1. Die Productivität der Staatsschuld 666

Seite
2. Die Höhe der Staatsschuld 669
3. Die Verzinsung der Staatsschuld 672
c) Die Tilgung der Staatsschuld 674
IV. Elemente der Geschichte der Theorie. England, Frankreich und Deutschland 676

B. Die Staatsschuldenverwaltung.

Begriff und Inhalt 681
Die drei Formen der Staatsschuld: Die Consols, die Rente und die Staatsobligation. Das große Buch und die Inscription . . 682
England und seine Consols 684
Frankreich und seine Rente 689
Deutschland und die Staatsobligation 693

Das System der Staatsschuldenverwaltung.

I. Die Obligation als eigentliches Object derselben 696
II. Die Arten der Obligationsanleihen.
a) Zwangsanleihen 699
b) Börsenanleihen 700
c) Freiwillige oder Volksanleihen 705
d) Consolidirungen.
1. Directe Consolidirungen 708
2. Die gesetzliche Consolidirung 710
III. Die Verzinsung 711
IV. Die Tilgung der Staatsschulden.
a) Begriff und Aufgabe 716
b) Tilgungsplan und Tilgungsanstalt 720
c) Der Tilgungsfonds 723
V. Lotterieanlehen und Lotterietilgung.
a) Allgemeiner Begriff 728
b) Verlosbare Anlehen 730
c) Lotterieanlehen im engern Sinne.
1. Natur derselben 733
2. Verlosung des ganzen Zinsbetrags 734
3. Verzinsung der Verzinsung und Verlosung 736
VI. Die Procentualtilgung 737
VII. Die Zinsenreduction 739

Einleitung.

Die Finanzwissenschaft und die Staatswirthschaftslehre.

I. Begriff und Inhalt der Staatswirthschaft und der Staatswirthschaftslehre.

Es ist allerdings kein Zweifel, daß die Finanzwissenschaft ein selbständiges und an und für sich bedeutsames Gebiet der Staatswissenschaft bildet. Allein es ist ebenso gewiß, daß sie selbst doch nur als Glied dieses großen Ganzen, dem sie angehört und das sie für ihren Theil erfüllt, ganz verstanden wird. Die Zeit ist vorbei, in der die einzelnen Abtheilungen der Staatswissenschaft als geschiedene Gebiete nebeneinander standen, jedes mit dem Anspruche, durch sich selbst ganz verständlich zu sein. Von diesem Standpunkte haben wir daher zunächst für das Folgende auszugehen.

Zwei Wege nun sind hier zugleich zu betreten. Der erste zeigt uns die durch den Begriff des Staats gegebene organische Gestaltung des Gesammtlebens und weist nach, welche Stellung und Begrenzung die Finanzwissenschaft in diesem Systeme hat. Wir finden auf diesem Wege zunächst die formale Begriffsbestimmung der Staats- und der Finanzwissenschaft. Gehen wir einen Schritt weiter, so erschließt sich uns dann das höhere Moment, welches jene Form beherrscht: das organische Wesen und die große Function der Finanzen im Gesammtleben mit ihrem Princip und ihren Consequenzen. Das zusammengefaßt wird dann zur eigentlichen Wissenschaft der Staatswirthschaft im ganzen, und der Finanzen im einzelnen.

Der zweite Weg ist der historische. Er enthält den Proceß,

durch welchen jener formale und organische Inhalt den Denkenden einerseits und den Staaten selbst andererseits zum Bewußtsein kommt und als Literatur und Gesetzgebung seine objective Gestalt empfängt. Er ist in seinem Ergebnisse nicht minder reich als der erste; er ist das ewig Werdende und Unfertige neben dem ewig Fertigen und in sich Ruhenden.

Wir müssen sie beide betreten.

II. Der formale Begriff von Staatswirthschaft und Finanzwissenschaft.

Seit die Grundbegriffe der Verwaltungslehre feststehen, wird es nicht mehr schwer sein, das formale Wesen der Staatswirthschaft darzulegen.

Die Staatswirthschaft bildet einen Theil desjenigen, was wir die Verwaltung des Staats im weitern Sinne nennen.

Der Staat ist die zur selbständigen und selbstthätigen Persönlichkeit erhobene Gemeinschaft der Menschen.

Als selbstthätige Persönlichkeit hat der Staat einen Organismus, mit welchem er seinen Willen bestimmt und ihm die Kraft zur Verwirklichung verleiht. Diesen Organismus in seinen höchst verschiedenen Formen und Entwickelungsstadien nennen wir die Verfassung im weitern Sinne.

Die Verfassung des Staats ist wie der Wille im Menschen an sich vorhanden ohne Beziehung auf irgendeinen Gegenstand desselben. Wir nennen ihn ebendeshalb den Willen an sich. Seinen Gegenstand und Inhalt empfängt er aus dem wirklichen Leben des Staats.

Dem Wollen des Staats entspricht daher das zweite Moment in demselben, die That. Auch sie erscheint selbständig mit eigenem Organismus und eigenen Gesetzen, und heißt in dieser Selbständigkeit die vollziehende Gewalt.

In Wollen und Thun, in Verfassung und Vollziehen ist nur der abstracte Inhalt des Staats als höchste Form der Persönlichkeit gegeben.

Der Staat ist aber nicht blos eine Persönlichkeit an sich, sondern er ist zugleich eine wirkliche Persönlichkeit. Er enthält und umfaßt eine unendliche Menge wirklicher Lebensverhältnisse, die nach allen Seiten hin seine Aufgaben bilden und, indem sie

ſeinen Körper ausmachen, beſtändig neue Forderungen an ihn und die Thätigkeit ſeines Willens ſtellen.

Es ergibt ſich daraus, daß dieſe Thätigkeiten des Staats ſich nach dieſen gegebenen Verhältniſſen des wirklichen Staatslebens ordnen und beſtimmen. Es gibt daher keine Thätigkeit jenes Staatswillens *ohne* Gegenſtand. Und da mithin dieſe Objecte der Staatsthätigkeit den Staat ſelbſt erſt zur wirklichen Thätigkeit bringen, ſo muß dieſe letztere ihrerſeits ſich nach der Natur, der Geſchichte und den Bedürfniſſen der wirklichen Lebensverhältniſſe richten, ſich nach ihnen eintheilen und durch ſie in ihrem weſentlichen Inhalte beſtimmt werden.

Auf dieſe Weiſe entſteht die wirkliche Thätigkeit des Staats, geordnet nach den Grundverhältniſſen des wirklichen Lebens und dieſe zu ihrem Gegenſtande machend. Und dieſe wirkliche Thätigkeit des Staats nennen wir die *Verwaltung des Staats im weiteſten Sinne*.

Der Inhalt dieſer Verwaltung kann demnach dem Staate nicht willkürlich gegeben werden, ſondern derſelbe iſt vielmehr objectiv der Inhalt des Geſammtlebens überhaupt. Und es folgt, daß die Zweige der Verwaltung mithin nichts anderes ſind als die Grundverhältniſſe des wirklichen Lebens.

Dieſe nun ſind zunächſt das *Güterleben*, in welchem die Perſönlichkeit ſich das natürliche Daſein für ihre Zwecke unterwirft. Das Güterleben als Gegenſtand der Verwaltung im weitern Sinne bildet die *Staatswirthſchaft*.

Das zweite Grundverhältniß iſt das Verhältniß der einzelnen Perſönlichkeiten zueinander, deren Selbſtändigkeit durch das Recht aufrecht gehalten wird. Das Recht als Gegenſtand der Verwaltung im weitern Sinne bildet die *Rechtspflege*.

Das dritte Grundverhältniß iſt das Bedürfniß nach der Entwickelung der Perſönlichkeit, inſofern dieſelbe durch die Gemeinſchaft bedingt wird. Dieſe Entwickelung ſowol der wirthſchaftlichen als der geiſtlichen Perſönlichkeit durch die Verwaltung iſt die eigentliche Verwaltung oder *die Verwaltung im engern Sinne* oder alles, was wir die innere Verwaltung nennen, und deren Entwickelung wir an einem andern Orte verſucht haben.

Die Staatswirthſchaft iſt demnach ein *organiſcher* — das

ist durch die Natur des Staats selbst gegebener, also in allen Staaten, wenn auch in höchst verschiedener Gestalt und Entwickelung vorhandener Theil der Verwaltung; er ist als solcher dem Willen des Staats in der Verfassung unterworfen und besitzt seine eigene vollziehende Gewalt. Aus dem ersten Moment geht das hervor, was wir das Recht der Staatswirthschaft nennen, aus dem zweiten das, was wir als den Organismus derselben bezeichnen. Es ist klar, daß die Staatswirthschaft beide Elemente mit der Rechtspflege und der innern Verwaltung formell gemein hat, wenn auch der Inhalt derselben nach der Natur derselben ein anderer ist.

Aus diesem formalen Begriffe der Staatswirthschaft ergibt sich nun eben der Inhalt desselben, der uns auch Begriff und Inhalt der Finanzwissenschaft feststellt.

Ist nämlich die Staatswirthschaft demgemäß das unter dem Gesetze und der Vollziehung der staatlichen Persönlichkeit stehende Güterleben des Staats, so folgt, daß sie zunächst keinen andern Inhalt haben kann als denjenigen, den die absoluten Elemente des Begriffes vom Gut uns zeigen. Diese nun sind die Production, die Consumtion und die Reproduction, die in ewiger Wechselwirkung auch hier dasjenige bilden, was wir das Leben der Güter nennen. Nun zeigt die Güterlehre, daß diese elementaren Begriffe eine verschiedene Gestalt und verschiedenen Inhalt gewinnen, je nachdem die Persönlichkeit, der sie angehören, eine verschiedene ist. Für die Persönlichkeit des Staats nun empfangen daher jene drei Elemente der Erzeugung, Verzehrung und Wiedererzeugung ihre eigenthümliche Gestalt und ihren eigenthümlichen Namen. Sie sind bekannt und leicht verständlich.

Die Gütererzeugung für das wirthschaftliche Leben des Staats nennen wir die Staatseinnahmen, oder mit dem historischen Worte die Finanzen des Staats. Die Folge wird zeigen, daß sie einen wesentlich andern Charakter bei der Persönlichkeit des Staats haben, als bei der der einzelnen.

Die Verzehrung ist im wirthschaftlichen Staatsleben gebildet durch die Ausgaben des Staats, die vermöge des Wesens der staatlichen Persönlichkeit die systematische Verwendung der Einnahmen nicht für seine individuelle Persönlichkeit, sondern für die Gesammtheit der Angehörigen des Staats bilden. Die Ausgaben

des Staats ſind daher principiell keine wirthſchaftlichen Productionsverwendungen, ſondern Verwaltungsausgaben.

Die Wiedererzeugung iſt nun eben durch dieſen Begriff der Staatsausgaben gegeben. Sie kann und ſoll nicht darin beſtehen, daß der Staat als einzelne Perſönlichkeit reich werde, ſondern vielmehr in der durch die Ausgaben vermittelten wirthſchaftlichen Entwickelung aller Staatsangehörigen. Das nun geht zwar bis zu einem gewiſſen Grade durch die Natur der Sache ſelbſt vor ſich, allein der Staat ſoll dieſe Reproduction ſelbſt wollen und vollziehen, und zwar indem er Einnahmen und Ausgaben für dieſen Zweck ſelbſt ordnet und verwaltet. Und dieſe durch den Staat ſelbſt geordnete und damit durch die Verwendung der Ausgaben erzielte und in ſeinen eigenen Einnahmen wieder zur Erſcheinung gebrachte Reproduction des ſtaatlichen Güterlebens, als Form und Zweck zugleich aufgefaßt, nennen wir den Staatshaushalt.

Offenbar hat ein jeder dieſer drei organiſchen Theile, welche den Inhalt der Staatswirthſchaft ausmachen, wieder ſeine Grundbegriffe, ſeine Regeln, ſeine objectiven Geſetze und ſeinen Organismus. Es iſt klar, daß demgemäß auch jeder dieſer Theile einer ſelbſtändigen wiſſenſchaftlichen Darſtellung nicht blos fähig iſt, ſondern derſelben auch bedarf und ſie auch gefunden hat. Es gibt daher eine Wiſſenſchaft der Staatseinnahmen, und das iſt die Finanzwiſſenſchaft. Es gibt eine Wiſſenſchaft der Ausgaben, und dieſe erſcheint in der eigentlichen Verwaltungslehre. Es gibt endlich eine Wiſſenſchaft des Staatshaushalts, und dieſe pflegt man gewöhnlich die Lehre von der Finanzverwaltung zu nennen, obgleich der Name nicht ganz paſſend iſt. Indeſſen iſt ſo viel klar, daß es neben dieſen drei Gebieten nicht noch eine beſondere Staatswirthſchaftslehre gibt, ſondern die Staatswirthſchaftslehre iſt eben die in dem höchſten Begriffe des Staats als ein Ganzes zuſammengefaßte Einheit der Lehre von Finanzen, Verwaltungsausgaben und Staatshaushalt.

Iſt dem nun ſo, und iſt der beſondere Inhalt jener drei Elemente an ſich leicht verſtändlich, ſo iſt es klar, daß es vor allem darauf ankommen wird, eben jenen höchſten Geſichtspunkt, der den eigentlichen Kern der Staatswirthſchaft als Einheit derſelben ausmacht, feſtzuſtellen. Wir werden denſelben als den organiſchen Begriff der Staatswirthſchaft bezeichnen.

III. Das organiſche Weſen der Staatswirthſchaft.

Ohne Zweifel nämlich iſt die Staatswirthſchaft nicht blos ein ſelbſtändiger formaler Theil der Verwaltung, ſondern er hat für dieſelbe auch eine ganz beſtimmte Function, welche von keinem andern Theile vollzogen werden kann. Dieſe ihre Function wird ſie wieder nicht durch eigene Willkür ſetzen, ſondern ſie geht aus dem geſammten höchſten Weſen des Staats hervor. Und hier iſt es daher auch, wo ſich die wahre Bedeutung der Staatswirthſchaft erſt entfaltet. Nur kann man dieſelbe nicht ſo ganz einfach bezeichnen.

Wir erkennen den Staat als die höchſte Form der Perſönlichkeit an. Die höchſten Forderungen des Weſens aller Perſönlichkeit kommen daher in ihm am greifbarſten zur Geltung. Die Summe dieſer Forderungen iſt nun die nach der vollendeten — das iſt der unendlichen Entwickelung nicht blos des Staats für ſich, ſondern auch aller Einzelnen, die ihm angehören. Für dieſe Forderung gibt es an ſich keine Grenze, und die durch ſie geſetzte Aufgabe des Staats iſt daher eine begrifflich unendliche.

Und hier iſt es nun, wo auch im Staat, und zwar eben durch die Staatswirthſchaft, das Weſen des Güterlebens überhaupt zu ſeiner Geltung gelangt.

Während nämlich die Verfaſſung und Verwaltung des Staats im allgemeinen die höchſte und ebendeshalb unmeßbare Entwickelung der Staatsidee zum Inhalt und Object haben, iſt es die Aufgabe der Staatswirthſchaft, dieſen an ſich im Weſen des Staats liegenden Beſtrebungen ihr Maß durch die Beſtimmung und Bemeſſung der wirthſchaftlichen Mittel zu geben, welche die Staatswirthſchaft der Verfaſſung und Verwaltung zur Verfügung zu ſtellen vermag. Die Staatswirthſchaft hat es daher mit der Entwickelung des Staats immer in negativer Weiſe zu thun; dagegen aber erſcheint dasjenige, wofür die wirthſchaftlichen Mittel des Staats durch die Staatswirthſchaft geboten werden, auch als etwas wirklich Erreichbares. Was durch die Staatswirthſchaft möglich iſt, iſt überhaupt möglich; was durch die Staatswirthſchaft verweigert wird, iſt nicht möglich. Darin liegt die entſcheidende Bedeutung der letztern, und darum iſt die Staats-

wirthſchaft ein ſo tief greifendes Moment im Staatsleben. Die organiſche Function derſelben beſteht demnach, wenn man ſie mit Einem Ausdrucke zuſammenfaſſen will, darin, daß ſie im geſammten Staatsleben das wirthſchaftliche Gleichgewicht zwiſchen den Staatszwecken und den Staatsmitteln beſtändig herzuſtellen hat. Und da dieſe Function von keinem andern Organ des Staats vollzogen werden kann, ſo ergibt ſich, daß die Störung der Staatswirthſchaft zu einer Störung des geſammten Staatslebens wird, während die ſtrenge Ordnung derſelben die erſte und letzte Bedingung einer maßvollen, aber dafür auch geſicherten Entwickelung des Staatslebens iſt.

Das nun iſt das erſte organiſche Princip der Staatswirthſchaft. Allein die Grenze dieſes Maßes ſetzt ſich doch zuletzt der Staat ſelbſt; er aber iſt allgewaltig; das Ueberſchreiten jenes Maßes liegt in ſeiner Kraft; liegt es auch in ſeiner Macht? Wo iſt das Princip, nach welchem ſich dieſe Grenze bildet?

Zuerſt iſt es gewiß, daß da, wo es ſich um die Exiſtenz des Staats handelt, der letztere abſolut berechtigt iſt, die Bedingungen dieſer Exiſtenz ſelbſt zu nehmen, wo er ſie findet. Wir nennen dieſes Recht das Nothrecht des Staats, und die für daſſelbe geltenden Grundſätze ſind in der Entwährungslehre aufgeſtellt. Allein es iſt falſch, ſie unter die Finanzwiſſenſchaft zu ſtellen, wie es zuweilen geſchieht.

Im Gegentheil liegt das wahre Princip für das Maß, das ſich der Staat ſelbſt zu ſetzen hat, in demſelben Grundgedanken, aus dem das Güterleben ſelbſt hervorgeht: denn der Staat hat ja nicht ſeine Einnahmen um ſeiner ſelbſt willen, ſondern als Bedingung für ſeine höchſten Zwecke. Dieſe aber liegen in der Entwickelung des Einzelnen. Die Mittel dafür, die Staatseinnahmen, entſpringen ihrerſeits gleichfalls aus dem individuellen wirthſchaftlichen Leben, deſſen Entwickelung weſentlich den Aufgaben des Staats angehört. Wenn daher der Staat ſo viel für ſeine Zwecke aus der Einzelwirthſchaft wegnimmt, daß er den Fortſchritt der letztern damit ſtört, ſo folgt, daß ein abſoluter Widerſpruch entſteht — der Zweck wird vernichtet, um denſelben Zweck zu erreichen. Damit iſt jenes Princip gegeben, vermöge deſſen die Staatswirthſchaft das Maß der Staatsverwaltung iſt — die Bedingungen des individuellen wirthſchaftlichen Lebens dürfen nie von der Staatswirth-

ſchaft angegriffen werden; für die Verwaltung iſt nur das möglich, was eben die individuelle Wirthſchaft als zuläſſig erſcheinen läßt. In dem Einzelnen iſt das Maß für die Thätigkeit des Ganzen, wie er ihm das letzte Ziel derſelben iſt. Und das iſt der Punkt, auf welchem ſich auch die Staatswirthſchaft harmoniſch an die höchſte organiſche Auffaſſung der Perſönlichkeit anſchließt. Wir bezeichnen ihn kurz als das Princip der Harmonie der Intereſſen zwiſchen Staat und Staatsangehörigen. Von ihm aus wird das ganze Gebiet der Staatswirthſchaft im einzelnen wie im ganzen beherrſcht; es iſt die letzte Quelle der Wiſſenſchaft der Staatswirthſchaft.

Allerdings aber bedarf es einer langen und ernſten Reihe von Arbeiten und Erfahrungen, bis die Verwaltung des wirthſchaftlichen Staatslebens das Princip anerkennt. Und den Proceß, durch welchen es ſich zuletzt Bahn bricht, nennen wir die Geſchichte der Staatswirthſchaft.

IV. Elemente der Geſchichte der Staatswirthſchaft.

Natürlich hat es zu allen Zeiten und in allen Staaten eine gewiſſe Staatswirthſchaft gegeben, die ihre eigene Geſchichte voll von wichtigen und intereſſanten Thatſachen enthält. Allein in höherm und eigentlichem Sinne beginnt die Staatswirthſchaft doch erſt in der neuern Zeit; und es iſt von entſcheidendem Werthe, ſich über den Punkt einig zu werden, mit welchem das beginnt, was wir die eigentliche Staatswirthſchaft nennen.

Wir müſſen in dieſer Beziehung zwei große Epochen in der Weltgeſchichte ſcheiden, um den tiefſten Charakter unſerer Zeit klar zu verſtehen. Die erſte dieſer Epochen iſt diejenige, in der die ganze Staatswirthſchaft auf die Herrſchaft eines Theiles der Staatsglieder über die andern beruht; die zweite diejenige, welche das Princip der rechtlichen und geſellſchaftlichen Gleichheit aller zur Geltung bringt. In der erſten Epoche ſtammen die Einnahmen von den Unterworfenen her, und die Ausgaben werden nur im Intereſſe der Herrſchenden gemacht; in der zweiten leiſtet jeder nach ſeinen wirthſchaftlichen Kräften, und die Ausgaben ſind Verwaltungsausgaben. In der erſten Epoche iſt die herrſchende Klaſſe alleinige Herrin des geſammten Güter-

lebens des Staats, in der zweiten gehört die Gesammtheit der Leistungen aller allen zugleich. In der ersten gibt es weder ein staatswirthschaftliches Gesetz noch eine staatswirthschaftliche Verantwortlichkeit; in der zweiten ist die ganze wirthschaftliche Verwaltung von öffentlicher Verantwortlichkeit durchdrungen. In der ersten ist das Maß dessen, was der Einzelne geben muß, blos durch die physische Möglichkeit begrenzt, es zu erpressen; in der zweiten wird dasselbe nach bestimmten Principien festgestellt; in jener liegt daher das Vermögen der unterworfenen Klassen, in dieser das Reineinkommen aller zum Grunde. Wir scheiden daher beide leicht und klar in ihrem Princip, wenn sie auch in Wirklichkeit vielfach ineinander übergehen. Die erste ist die der unfreien, die zweite ist die der verfassungsmäßigen Staatswirthschaft.

Wir glauben nun die ganze erste Epoche hier übergehen zu sollen: sie muß in eigenen Arbeiten ihre eigene Darstellung finden. Ihr gehören die Zeiten und Zustände der Eroberung, der Sklaverei, der Leibeigenschaft und Hörigkeit, und der Ständeunterschiede an. Sie herrscht entschieden in der alten Welt, und in der germanischen Zeit bis zum Anfange des 16. Jahrhunderts. Von da an beginnt das große Princip der staatsbürgerlichen Gesellschaft seinen Weg durch Europa zu machen; es ist das die gleiche Bestimmung jedes einzelnen und mithin seines gleichen privaten, staatlichen und gesellschaftlichen Rechts. Und die Verwirklichung dieses Princips in der Staatswirthschaft bildet das verfassungsmäßige Staatswirthschaftsrecht.

Diese verfassungsmäßige Staatswirthschaft hat nun wieder ihre Epochen. Wir können drei Stadien jener Entwickelung bestimmt nachweisen; unsere Zeit steht ohne Zweifel vor dem Beginn eines neuen, vierten Abschnittes. Sie beginnt mit der Scheidung der im Königthum selbständigen Staatsidee, und tritt daher allerdings zuerst auf als der Kampf des königlichen Staatseinkommens und Rechtes mit dem der alten Geschlechts- und Ständekörper. Das Königthum siegt mit der Mitte des 17. Jahrhunderts, und damit beginnt die Zeit seiner Alleinherrschaft, die viele und ernste an die unfreie Zeit erinnernde Erscheinungen mit sich bringt, aber dennoch nie ganz das Gefühl verliert, daß der König und in ihm der Staat über jedem Sonderrecht und jedem Sonderinteresse steht, und daher zuletzt gerade vermöge

ſeiner Souveränetät der Vertreter der Gleichheit aller Bürger untereinander iſt. Daraus geht nun ſeit der Mitte des vorigen Jahrhunderts die dritte Geſtalt der Staatswirthſchaft hervor, deren Charakter wir zuerſt als die volkswirthſchaftliche, dann als die verfaſſungsmäßige Zeit bezeichnen; die erſte, welche für Einnahmen und Ausgaben die Geſetze des Güterlebens anzuerkennen beginnt, die zweite, welche den Volksvertretungen die Entſcheidung über die Einnahmen und Ausgaben des Staats einräumt. Es iſt ſchwer zu ſagen, welche von beiden die wichtigere iſt; gewiß iſt nur, daß die zweite die erſte nicht etwa beſeitigt, ſondern vielmehr mit ihrem ganzen Inhalt in ſich aufnimmt. Dieſe letztere Entwickelung tritt nun im 19. Jahrhundert in den Vordergrund; in der Mitte deſſelben aber zeigt ſich auch ſchon der erſte Beginn jener großen Thatſache, welche das ganze Leben der Staaten europäiſcher Geſittung durchdringt, die ſociale Idee, welche den Schwerpunkt aller ihrer Fragen und Aufgaben nicht ſo ſehr in dem Weſen der Perſönlichkeit oder des Staatsbürgerthums, ſondern vielmehr der niedern Klaſſe und ihrer Hebung findet. Und es iſt noch nicht zu berechnen, wie weit dieſe Richtung in der Staatswirthſchaft zu gehen berufen iſt.

Dies ſind die allgemeinſten Grundlagen der Entwickelung der Staatswirthſchaft. Jeder Theil derſelben, nicht blos Ausgaben, Einnahmen und Haushalt, ſondern in ihnen wieder jede Abtheilung hat innerhalb dieſer Grundzüge ihre eigene hiſtoriſche Entwickelung, die man, ſo weit hier thunlich, im Folgenden wiederfinden wird. Das aber, was wir die Literaturgeſchichte der Staatswirthſchaft nennen, iſt nur in der That der Proceß, durch welchen jene Thatſachen der Geſchichte zum Bewußtſein gelangen; ſie iſt die Arbeit des menſchlichen Geiſtes in und für die Geſchichte dieſes Gebietes des Weltlebens, und auch hier gilt das ewige Geſetz, daß jeder von uns mit dem Beſten, was er hat und thut, das Ergebniß ſeiner Zeit iſt; der Grund der Bedeutung eines jeden der Männer, deren Namen die Geſchichte hier zu verzeichnen hat, beſteht daher nicht in dem Neuen, was der einzelne finden mag, ſondern darin, daß er den Geiſt ſeiner Zeit zum vollen Ausdruck bringt. Und von dieſem Standpunkt erſcheinen nun die folgenden Werke als maßgebend.

Die Staatswiſſenſchaften haben gleich bei ihrem Entſtehen

die Staatswirthſchaft als ein weſentliches Glied aufgenommen. Schon Bodinus ſagt („De republica" [1586], Lib. VI, II): „Aerarii conficiendi et conservandi quam necessaria sit disciplina, ex eo percipi ac intelligi potest, quod vetere proverbio dicitur: reipublicae nervos in pecuniis consistere." Der Standpunkt der ganzen Auffaſſung und Literatur entſprach aber den oben angeführten Worten. Die Frage nach dem Verhältniſſe zwiſchen Volkswirthſchaft und Staatswirthſchaft kam noch gar nicht in Betracht; die Finanzen beſtanden nur in dem Aerar und enthielten nichts als „omnem honestam aerarii conficiendi rationem" (Bodinus, a. a. O.). Sie war daher im Grunde nur die Lehre von der Verwaltung des Staatseigenthums und ſeiner Gefälle, und zwar nicht einer rationellen, ſondern einer auf dem gegebenen Vermögen und Recht des Staats gebauten Verwaltung. Doch ſehen wir ſchon bei Bodinus, der als Vater dieſer ganzen Richtung der Staatswiſſenſchaften angeſehen werden kann, den Kampf gegen diejenigen principiell ausgeſprochen, „qui civium opes exhauriri et principes ad inusitata vectigalium genera urgere consueverunt"; es iſt der erſte Verſuch, eine Art von Finanzſyſtem aufzuſtellen, das freilich mit ſeinen ſieben Quellen der Einnahme (domanium, spolia hostium, amicorum largitiones, vectigalia et tributa sociorum, mercatura, vectigalia earum rerum, quae aut invehuntur aut evehuntur, et subditorum tributa) noch ſehr roh iſt. Dabei war es die weſentliche Aufgabe der neuen Wiſſenſchaft, die Ordnung in dem Staatshaushalt zu predigen. Die Literatur, die ſich an dieſen erſten Schritt anſchloß, hatte eine doppelte Richtung. Einerſeits kam es darauf an, das Recht des Landesherrn auf jene Einkünfte feſtzuſtellen, und ſo entſtand die fiscaliſche Jurisprudenz, die hauptſächlich von den Regalien handelte als der Geſammtheit aller Formen, in welchen die höchſte Staatsgewalt ſich Einnahmen ohne Bewilligung der Stände vom ganzen Volke verſchaffte. Das Hauptwerk in dieſer Richtung iſt unzweifelhaft Klock, „De aerario" (Nürnberg 1651; 2. Ausgabe 1671). Man vergleiche dazu auch die etwas confuſe Darſtellung der allmählichen Entwickelung der Regalität aus der superioritas territorialis bei Pfeffinger, „Vitriar. illustr.", Lib. III, T. XV, und das Jus Fisci aus dem Dominio ill., III, 1, 8. Auf der andern Seite ſehen wir ſchon im 17. Jahrhundert

neben den rein juriſtiſchen Fragen die eigentliche Adminiſtration auftreten. Die Darſtellung Seckendorf's im „Teutſchen Fürſtenſtaat" (1656, Th. 3) iſt als der Anſtoß zu einer geregelten finanziellen Ueberſicht und Buchführung zu betrachten. Das „8. Regal.: Von der Lands Stewerbarkeit", S. 338 fg., gibt uns ein ſehr deutliches Bild von der Umlegung und Erhebung der Steuer. Zu Seckendorf's Zeit galt die Steuer noch als „ein Extraordinaer Mittel" — der die „Chriſtlichen Hohen Obrigkeiten — anderſt nicht als in hochdringenden Nöthen begehren" und das daher „trewlich und wohl anzuwenden und eine rechtmäßige und billige Proportion damit zu halten ſei". Ueber dieſe allgemeinen Ermahnungen kam man damals nicht hinaus. Im Anfange des 18. Jahrhunderts dagegen begann eine neue Bewegung, in der ſich bereits die beiden Richtungen, die Beziehung zur Verfaſſung und die zur Volkswirthſchaft, deutlich abzeichnen.

Während nämlich England nach dem Siege des Volks über das Königthum den Staat auf die äußerſte Grenze ſeiner wirthſchaftlichen Rechte beſchränkt und dadurch keiner Theorie bedarf, und Deutſchland in der Zerſplitterung des Weſtfäliſchen Friedens untergeht und dadurch zu keiner Staatswirthſchaft gelangt, zwingt die ſteigende Noth Frankreich, über jene ſtaatswirthſchaftlichen Angelegenheiten ernſtlichſt nachzudenken. Hier beginnt daher mit dem Anfange des 18. Jahrhunderts die eigentliche ſtaatswirthſchaftliche Literatur. Unter den großen Vorläufern der Phyſiokraten hat Dutot, „Reflexions politiques sur les finances et le commerce" (1738), die Finanzen ſpeciell in Beziehung auf die Grundſätze des noch herrſchenden Merkantilſyſtems gebracht, während Vauban in ſeiner „Disme Royale" (1707 und 1708) bereits die Landwirthſchaft als Grundlage der Staatswirthſchaft anerkennt, und Boisguillebert im „Détail de la France", und mehr noch in dem „Factum de la France" (1707) ſchon ſtatiſtiſche Berechnungen für die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben zum Grunde legt, die Idee eines „geſchäftsmäßigen" Haushalts nach Colbert's Vorgange begründend. Doch gelangen ſie alle noch zu keinem principiellen Standpunkt für die Staatswirthſchaft. Dieſen erfaßt zuerſt Montesquieu, freilich indem er die ganze volkswirthſchaftliche Richtung beiſeite ließ, und die Baſis aller Staatswirthſchaft in der Verfaſſung der Staaten ſieht. Wol hat er keine

Finanzwiſſenſchaft ſchreiben wollen; aber er begriff zuerſt und nicht blos wie die frühern gefühlsmäßig, den innern organiſchen Zuſammenhang des Finanzweſens mit der ganzen innern Entwickelung des Staatslebens. Noch immer iſt ſein Begriff der Staatseinnahme und ſein Princip derſelben gültig. Das dreizehnte Buch des „Esprit des lois“ iſt der Staatswirthſchaft gewidmet. Das erſte Kapitel definirt: „Les revenus de l'état sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement.“ Noch iſt im Grunde keine beſſere Begriffsbeſtimmung gegeben worden. Allein bedeutſamer iſt der von ihm zuerſt erkannte Satz, daß die Geſtalt der Staatseinnahmen von der Geſtalt der Staatsverfaſſung abhängt. Kap. XII ſtellt die règle générale auf: on peut lever des tributs plus forts à proportion de la liberté des sujets — ein Satz, den die Engländer nicht nöthig hatten, den die Franzoſen nicht feſthielten und den die Deutſchen entweder überſahen oder nicht verſtanden. Kap. XIV fügt den beachtenswerthen Satz hinzu: „L'impôt par tête est plus naturel à la servitude; l'impôt sur les marchandises est plus naturel à la liberté“, was zwar nicht klar gedacht, aber ſehr tief gefühlt iſt. So iſt Montesquieu hier wie immer reich an Anlaß zum Nachdenken, aber ohne ſyſtematiſche Beherrſchung des Stoffs. Dieſe konnte erſt begonnen werden, als die Volkswirthſchaftslehre für die Staatswirthſchaft in ihre Rechte eintrat. Und hier haben die Franzoſen durch die phyſiokratiſche Schule und England durch Adam Smith ſo viel geleiſtet, daß es wol ſchwer iſt zu ſagen, wem der Vorrang gebührt.

Quesnay und mit ihm die ganze phyſiokratiſche Schule ging bekanntlich von dem Grundgedanken aus, daß nur die Urproduction und die Landwirthſchaft den von ihr zuerſt von dem Rohertrag geſchiedenen Reinertrag habe. („La terre est l'unique source des richesses, et c'est l'agriculture qui les multiplie.“ Quesnay, Maximes, III.) Die Anwendung dieſes volkswirthſchaftlichen Grundſatzes auf die Beſteuerung war einfach; man kann ſie gar nicht klarer ausdrücken, als Quesnay dies ſelbſt thut. Maximes, V: „Que l'impôt ne soit pas destructif, ou disproportionné à la masse du revenu de la nation; que son augmentation suive l'augmentation du revenu; qu'il soit établi

immédiatement sur le produit net des biens fonds et non sur le salaire des hommes, ni sur les denrées." Daher das Sprichwort der Schule: „Impositions indirectes, pauvres paysans; pauvres paysans, pauvre royaume; pauvre royaume, pauvre souverain." Es kann hier nicht unterſucht werden, wie viel die ſchlechte Vertheilung der indirecten Auflagen zu dieſer Auffaſſung beitrug; jedenfalls hatte ſie in der Mitte der höchſten Unklarheit über ein Finanzſyſtem und über die richtige Vertheilung der Steuern den Vorzug großer Einfachheit und Beſtimmtheit. Aus ihr ging die Idee einer einfachen Steuer an der Stelle einer vielfachen Steuerordnung hervor, die jedenfalls über die Natur der einzelnen Steuern nachdenken gelehrt hat. Die Schule Quesnay's blieb bei dieſem Satze ſtehen; Quesnay ſelbſt entwickelte denſelben weiter in ſeinem „Second problème économique" (herausgegeben von Daire, S. 128 fg.), worin er zuerſt die „effets d'un impôt indirect" weitläufig unterſuchte. Der bei weitem bedeutendſte Nachfolger Quesnay's iſt auch in der Finanzfrage Turgot, der mit großer theoretiſcher Klarheit eine ſehr genaue Geſchäftskunde und wenn auch locale, ſo doch eingreifende Kenntniß der finanziellen Zuſtände Frankreichs verband. S. ſeine „Avis annuels sur l'imposition de la taille" (herausgeg. von Daire, S. 517 fg.). Vgl. auch die „Observations" über ein Steuergeſetz, betreffend die vingtièmes und dixièmes, a. a. O., S. 444. Seine theoretiſchen Grundgedanken, durchaus im Geiſte der Schule, ſind weſentlich ausgeſprochen in dem „Plan d'un mémoire sur les impositions en général, sur l'imposition territoriale en particulier, et sur le projet d'un cadastre, a. a. O., S. 392, zu welchen man die „Comparaison de l'impôt sur le revenu des propriétaires et de l'impôt sur les consommations" hinzufügen muß (S. 409 fg.). Die daraus hervorgegangenen Acte der Verwaltung ſind im zweiten Band ausführlich enthalten; die auf die Finanzen ſpeciell bezüglichen Acte finden ſich geſammelt von S. 368—432. Man muß, um ihre Bedeutung zu würdigen, die innern Zuſtände der damaligen Verwaltung allerdings vor Augen haben. Trotz der Wichtigkeit jener Maßregeln beſtand dennoch der größte Einfluß Turgot's mehr in der Freigebung des Handels und der Gewerbe, die er freilich nur zum Theil erreichte. Er wirkte daher praktiſch mehr im Sinne der Ideen, welche aus der folgenden Schule her-

vorgingen, wie auch schon Ganilh, „De la science des finances", Einleitung 20 und 38, von ihm anerkennt. Er hat mit seinem Princip die physiokratische Finanzauffassung abgeschlossen, mit seiner Verwaltung die Smith'sche eröffnet.

Adam Smith hat in seinem fünften Buche keineswegs blos, wie einige meinen, nur Steuerprincipien aufgestellt. Es ist dasselbe vielmehr die erste vollständige Staatswirthschaftslehre und ebendadurch hat das Werk auch in dieser Richtung so viel gewirkt. Kap. I des fünften Buchs enthält nämlich die Lehre von den Staatsausgaben. Ohne daß er den Namen der Staatswirthschaft oder den der Finanzen gebrauchte, stellte er den Grundgedanken an die Spitze, den schon Montesquieu ausgesprochen (s. oben), daß die Abgaben des einzelnen an den Souverän die Mittel bieten sollen „für gewisse öffentliche Werke und Einrichtungen, die der einzelne oder wenige weder herstellen noch erhalten können, weil der Nutzen daraus ihnen nie Ersatz bieten würde, obwol sie oft einer großen Gemeinschaft viel mehr einbringen als sie kosten" (Buch IV, Kap. IX). Von da gelangt er naturgemäß im Kap. II zu den Staatseinnahmen, und zwar bei den bereits klar ausgesprochenen Grundzügen unsers ganzen gegenwärtigen Systems der Finanzen. Und dennoch ist das Ganze keine Finanzwissenschaft, und zwar deshalb nicht, weil er kein für die ganze Staatswirthschaft leitendes Princip aufstellt, sondern nur für die Steuer, und ebendarum auch nicht zu einem wissenschaftlichen Systeme der Staatswirthschaft und nicht einmal zu einem solchen für die Steuern gelangt, sondern nur zu sehr eingreifenden Bemerkungen über die ihm bekannten Steuern. Er muß daher als Ausgangspunkt der eigentlichen Finanzwissenschaft angesehen werden, aber er hat sie nicht selbst begründet. Wir werden ihm fast auf jedem Punkte im Folgenden begegnen und können schon hier bemerken, daß weder unter den Franzosen noch unter den Engländern ihm ein Schriftsteller gleichkommt; dagegen haben ihn fast alle Deutschen sowol an Sachkunde als an wissenschaftlicher Beherrschung des Stoffs übertroffen.

Adam Smith erkannte bekanntlich als Quelle des Einkommens das Kapital, die Arbeit und die Rente an; er mußte daher auch sofort den Physiokraten und ihrer einfachen Steuer gegenübertreten und die Principien für ein förmliches Steuersystem

aufſtellen. Dieſe vier berühmten Principien waren: die Pflicht eines jeden zu einer Steuer im Verhältniſſe zu ſeinem Einkommen; die Aufſtellung einer beſtimmten, nicht willkürlichen Steuer; die Erhebung der Steuer in der am wenigſten unbequemen und koſtſpieligen Weiſe; die Bemeſſung der Steuer nach dem Maße der Vortheile, welche der einzelne von der Verwaltung hat. Seine Steuerlehre ſelbſt (Kap. II, S. 2) unterſcheidet die Steuer auf dem Kapitel auf der Arbeit und auf der Rente; doch wird die Ausführung im einzelnen unklar, weil er nicht die Steuern nach jenem Princip, ſondern nach dem Zweck, den man dabei verfolgt, betrachtet (ſ. ſpäter). Er hat dadurch mehr als alle andern dazu beigetragen, den allgemeinen Grundſatz zur Anerkennung zu bringen, daß die Geſetze der Volkswirthſchaft den Geſetzen über die Steuern zu Grunde liegen müſſen; aber er hat auf das Verſtändniß der einzelnen Steuern viel weniger gewirkt, als man hätte glauben ſollen. Die Finanzwiſſenſchaft ward durch ihn zu einem immanenten Theil der Nationalökonomie in Frankreich und England; nur die deutſche Wiſſenſchaft hat ihr ihre Selbſtändigkeit wiedergegeben. Und in der That iſt er auf ſeinem ſpeciellen Gebiete von der übrigen franzöſiſchen und engliſchen Literatur nicht erreicht, viel weniger, daß ſie ihn übertroffen.

Weſentlich anders ſteht nun allerdings die deutſche Literatur da, ſo groß auch der Einfluß iſt, den namentlich Adam Smith auf ſie ausgeübt hat. Das, was den Deutſchen weſentlich eigenthümlich iſt, iſt das Streben, die Lehre von der Staatswirthſchaft von der Nationalökonomie loszulöſen und ſie als eine ſelbſtändige Wiſſenſchaft hinzuſtellen. Es iſt das ein ſo weſentlicher Fortſchritt gegenüber den Engländern und Franzoſen, daß wir in der That erſt durch die Deutſchen eine Staatswirthſchaftslehre beſitzen. Nur muß man ſich nicht dadurch irre machen laſſen, daß ſie dieſelbe ſtets als „Finanzwiſſenſchaft" bezeichnen. Erſt die neueſte Zeit hat dieſe letztere mit vollem Bewußtſein in der Staatswirthſchaft ſelbſtändig hingeſtellt. Der Gang dieſer Entwickelung iſt aber folgender:

Schon im Jahre 1752 erſchien die erſte ſelbſtändige Behandlung der Finanzwiſſenſchaft in G. H. v. Juſti's „Staatswirthſchaft" und deſſen „Syſtem des Finanzweſens" (1766), in dem namentlich die Arbeiten Seckendorf's nachwirken. So war ſchon

vor Quesnay hier Theorie und Praxis zu einem System verbunden, während Sonnenfels in seinen „Grundsätzen der Polizei, Handlung und Finanz" (1765; Bd. 3: Die Finanzwissenschaft) weit geistreicher und ebenso gelehrt als Justi, aber nur weniger systematisch, freisinnige und richtige Grundsätze eifrig und rückhaltslos vertrat. Seit dieser Zeit haben die Deutschen diese Auffassung nicht mehr fallen lassen. Allerdings war es nicht leicht, zunächst die Scheidung von den Kameralwissenschaften zu vollziehen, da gewisse Theile der letztern, namentlich die Regalien und die Domänewirthschaft, entschieden in ihnen platzgreifen mußten; allein das, was eigentlich der jungen Finanzwissenschaft zum Siege verhalf, das war die große Entwickelung des Steuerwesens, die allerdings zur Folge hatte, daß man Steuern und Finanzen vielfach identificirte. Doch blieb der Gedanke einer „Staatswirthschaft" selbständig. Den ersten Versuch einer systematischen Behandlung machte Soden in seiner „Staatsfinanzwirthschaft" (National-Oekon., Bd. 5. 1811), der die streng logischen Begriffe von „Staatsfinanzproduction" und Staatsfinanzconsumtion zum Grunde legte, während Sonnenfels mit richtigem Takte die Finanzwissenschaft als die Grundsätze behandelt, „nach welchen die Staatseinkünfte auf das vortheilhafteste erhoben werden", indem auch er schon bekanntlich Handel (Güterlehre), Polizei (Verwaltung) und Finanzwesen nach Justi's Vorgange scheidet. Dogmatisch strenger stellt dann Jacob ein selbständiges System der „Finanzwissenschaft" auf, die er als „die Wissenschaft von den Grundsätzen" bezeichnet, „wie einerseits die Mittel des Staatsaufwandes am zweckmäßigsten zusammengebracht und andererseits am besten verwandt werden (s. dessen „Einleitung in das Studium der Staatswissenschaften", §. 16 und 500, und „Finanzwissenschaft", Einleitung, §. 2). Die Anmerkung zeigt, daß ihm selbst diese Bezeichnung nicht ganz recht war. Aehnlich Fulda: „Handbuch der Finanzwissenschaft" (1827), §. 3 und 5. Dagegen hat Malchus zuerst ganz bestimmt die Lehre von der Verwendung des Staatseinkommens oder den Ausgaben von der Finanzwissenschaft getrennt (S. 3) und damit zuerst die eigentliche Finanzverwaltung zu einem selbständigen und ausführlichen Theile der Finanzwissenschaft erhoben. Der erste Band seines Handbuchs

handelt von der Finanzwiſſenſchaft, der zweite von der Finanzverwaltung (ſ. auch unten). Das war richtig; nur ging ihm dadurch der Begriff der Staatswirthſchaft verloren, der doch ohne die Ausgaben nicht zu denken iſt. Dagegen iſt er der erſte, der in die deutſche Literatur einerſeits die Statiſtik, andererſeits das Syſtem des Finanzorganismus hineingebracht und mit einer für jene Zeit vorzüglichen Klarheit und Gründlichkeit dargelegt hat, ſodaß ſein Werk nun auch hiſtoriſch nicht geringen Werth beſitzt. Neben ihm aber treten faſt gleichzeitig zwei Männer auf, welche mit großer Gelehrſamkeit und nicht minder großem Blick doch auf dieſem Gebiete dem Einfluß der Franzoſen unterliegen, Lotz und Kraus mit ihrer „Staatswirthſchaftslehre" (auch in zweiter Auflage 1837 und 1838). Beide verſtehen eigentlich unter Staatswirthſchaftslehre die Anwendung der Grundſätze der Nationalökonomie auf die Verwaltung in allen ihren Zweigen; bei aller Tüchtigkeit im einzelnen drohte durch ſie die Gefahr, in die franzöſiſche Verwirrung zurückzufallen. Es iſt das große Verdienſt Rau's, die deutſche Selbſtändigkeit der Finanzwiſſenſchaft ihnen gegenüber wiederhergeſtellt zu haben, und wenn auch die Einfachheit ſeiner Sätze mehr dem natürlichen Verſtande als den höhern wiſſenſchaftlichen Forderungen entſpricht, ſo iſt ſchon vermöge der echt deutſchen Gründlichkeit jene Arbeit zugleich ein Schatz und ein Ruhm der deutſchen Literatur. Die neben dieſen Männern ſtehenden Werke, wie die von Hofmann (Steuern), Nebenius (Credit), Dietzel (Schulden), Hock (Franzöſiſches Finanzweſen), Vocke (Britiſche Finanzen), Pfeiffer (Einnahmen), Czörnig (Statiſtik und Budget), Umpfenbach (Finanzwiſſenſchaft) haben in einzelnen Gebieten Ausgezeichnetes geleiſtet, und werden dort ihre Stelle finden.

Uns ſcheint nun, daß die wichtigſte Aufgabe der Gegenwart zunächſt auch hier darin beſteht, weder mit der blos ſyſtematiſchen und rationellen Wiſſenſchaft, noch mit den blos poſitiven Daten ſich zu begnügen, ſondern vielmehr das ganze europäiſche Leben der Staatswirthſchaft als ein Ganzes aufzufaſſen. Das Leben Europas hat jene alten Schranken niedergeworfen; das Beſte iſt Gemeingut, und wir müſſen auch in der Staatswiſſenſchaft denſelben Schritt thun, den wir ja im wirthſchaftlichen Leben jeden Tag als nothwendig anerkennen, an dem, was andere haben und

ſind, uns ſelbſt zu verſtehen und zu beurtheilen. Wir bedürfen der vergleichenden Finanzwiſſenſchaft. Um ſie aber auch hier über die bloße Zuſammenſtellung des Beſondern zu erheben, müſſen wir allerdings zuerſt den Satz feſthalten, daß auch die Staatswirthſchaft ihre abſoluten Kategorien hat, die der einzelne anerkennen muß, um auf ſie eben jene Beſonderheiten zurückführen und an ihnen ihre Bedeutung verſtehen zu können. Solange wir über die formalen Grundbegriffe nicht einig ſind und jeder ſein eigenes Syſtem hat und befolgt, wird die Vergleichung nur Verwirrung erzeugen. Gelänge es uns, auf dieſem Punkte die Einigung zu erzielen, ſo würden wir glauben, etwas Dauerndes geleiſtet zu haben.

Allerdings iſt es aber dazu nothwendig, neben dem Princip, welches das ewig gleiche Syſtem erzeugt, auch dasjenige feſtzuſtellen, in welchem der Kern des Unterſchiedes, das, was wir die nationale Individualität nennen, beruht. Und dieſes nun glauben wir mit Einem Worte als das Weſen und die Function der „Staatswirthſchafskörper" bezeichen zu können.

V. Die nationale Geſtalt der Staatswirthſchaft. England, Frankreich, Deutſchland.

Der an ſich einfache Begriff der Staatswirthſchaft entwickelt ſich nun zu einem vielgeſtaltigen Ganzen zunächſt dadurch, daß der Staat ſelbſt nicht eine einfache Perſönlichkeit bleibt, ſondern daß die vollziehende Gewalt uns zeigt, wie derſelbe nur in der Geſetzgebung und dem Oberhaupt — dem Willen des Staats — eine Einheit iſt, während die wirkliche Thätigkeit deſſelben in Regierung, Selbſtverwaltung und Vereinsweſen erſcheint. Gerade aber dieſe Vollziehung — die Verwirklichung des Staatswillens im einzelnen — iſt es, welche die materiellen Mittel für die Zwecke ihrer Verwaltung fordert. Es iſt daher klar, daß auch das öffentliche Güterleben ſeinem Weſen nach dieſelben Grundformen annehmen muß wie die die eigentliche Verwaltung vollziehende Gewalt; jede der drei Kategorien der letztern bildet daher nicht blos ein abſtractes Ganze in dem Organismus derſelben, ſondern jede derſelben muß auch als ein ſelbſtändiger wirthſchaftlicher Körper erſcheinen, und zwar in der Weiſe, daß dieſelben großen

Kategorien der Staatswirthſchaft, welche in dem Begriffe der letztern liegen, ſich in dem Weſen und der Thätigkeit dieſer Körper der vollziehenden Gewalt wiederfinden. Jeder dieſer Körper hat daher ganz nothwendig ſeine Einnahme, ſeine Ausgabe, ſeinen Haushalt; jeder dieſer Körper hat ſeine ſelbſtändige Verwaltung und ſeinen ſelbſtändigen Organismus derſelben; jeder derſelben bildet ein Ganzes für ſich, und in jedem dieſer Körper gelten dieſelben allgemeinen Grundbegriffe und Geſetze, welche für die Staatswirthſchaft überhaupt gefordert werden. Und einen ſolchen öffentlichrechtlich anerkannten Körper nennen wir einen Staatswirthſchaftskörper.

Es liegt nun nahe, daß unter dieſen Staatswirthſchaftskörpern wieder die Selbſtverwaltungskörper, und unter dieſen wieder die Gemeinden die Hauptform bilden. Ebendeshalb iſt es auch ſie und ihr Recht, welche der Individualität der Staatswirthſchaft zu Grunde liegt. Denn es iſt klar, daß, wenn die Aufgabe der Staatsverwaltung von der Selbſtverwaltung vollzogen wird, die Regierung dieſelbe nicht mehr zu vollziehen braucht; iſt das aber der Fall, ſo wird auch die Verwaltung der wirthſchaftlichen Bedingungen Sache des Staatswirthſchaftskörpers ſein, und dem Staate als Ganzen entzogen werden. So entſtehen mit dem, was wir die „freie Verwaltung" nennen, in jedem Staate zwei große Grundformen der Staatswirthſchaft, von denen die eine dem Staat als Ganzem, vertreten durch die Regierung, die andere dagegen den Körpern der freien Verwaltung angehört. Und das Verhältniß dieſer beiden Factoren zueinander iſt die Grundlage der Individualität der Staatswirthſchaft bei den verſchiedenen Völkern der civiliſirten Welt.

Dieſes Verhältniß nun beruht auf folgenden für alle Völker geltenden einfachen Principien.

Je größer nämlich das Recht und die Aufgabe der Selbſtverwaltungskörper und mithin derjenige Theil der Staatswirthſchaft iſt, der ihnen anheimfällt, je geringer iſt der Theil der Leiſtungen, welche der Einzelne an den Staat zu machen hat, je einfacher ſind die Thätigkeiten des Staats für ſeine einzelnen Theile, und je einfacher daher auch das Syſtem der Einnahmen und Ausgaben des Staats im Gegenſatze zur Selbſtverwaltung. Es folgt daraus, daß bei ſtark entwickelter Thätigkeit der einzelnen

Staatswirthſchaftskörper das Syſtem der öffentlichen Wirthſchaft eine vorzugsweiſe örtliche Geſtalt erhält, während das Bedürfniß einer ſtreng ſyſtematiſch geordneten Verwaltung des Ganzen, und einer genauen und rationell durchgeführten Ordnung der Staatseinnahmen, namentlich alſo der Steuern, in dem Grade von geringerer Bedeutung wird, als die Selbſtverwaltungsthätigkeiten und Steuern an Umfang und Inhalt ſteigen. Daraus wieder ergibt ſich, daß da, wo die Selbſtverwaltung den Schwerpunkt der Staatswirthſchaft bildet, die Staatseinnahmen ſicherer als ein organiſches weſentliches Syſtem behandelt werden. Eine ſyſtematiſche Geſetzgebung entſteht nicht leicht; das hiſtoriſche Element herrſcht im Rechte der Staatswirthſchaft, und es iſt ebenſo ſchwierig, eine einheitliche Ueberſicht über dieſelbe zu bekommen, als eine ausreichende Angabe über die Summen der Ausgaben und Einnahmen, während aus demſelben Grunde der Staatshaushalt nur ein eng begrenztes Gebiet hat. Das iſt im weſentlichen der Charakter Englands und ſeiner Staatswirthſchaft, und ganz ähnlich iſt der der Schweiz und Nordamerikas. Daher denn auch bei großer volkswirthſchaftlicher Tiefe in der Behandlung einzelner Fragen Mangel an ſyſtematiſcher Wiſſenſchaft und geringe Anwendbarkeit der gefundenen Reſultate auf andere Staaten.

Das Gegentheil davon bildet auch hier Frankreich. Die Verwaltungslehre hat gezeigt, wie gering und blos formell dort die Rechte der Selbſtverwaltung ſind. Die Staatswirthſchaft wird daher hier ſo gut wie alle andern Zweige der Verwaltung vom Centrum aus beſtimmt; ein und daſſelbe Geſetz beſtimmt die Quellen der Einnahmen und die Zweige und Aufgaben der Verwaltung für das ganze Reich, wie auch ein und derſelbe Beſchluß das ſtaatswirthſchaftliche Geſetz als Budget entſcheidet. Die Folge davon iſt, daß die Fehler in der Staatswirthſchaft gleich zu allgemeinen Fehlern werden, während andererſeits die Idee der Gleichheit in der Belaſtung viel conſequenter durchgeführt wird. Eben dieſe objectiv feſte Einheit iſt es nun auch, welche eine wiſſenſchaftliche Behandlung ſehr ſchwierig macht, da dieſelbe im Grunde nur noch als Exegeſe des beſtehenden Rechts erſcheint. Man kann daher ſagen, daß, während die Staatswirthſchaft in der einheitlichen Ordnung die Fähigkeit hat, formell die beſte zu werden, das ſtets mit dem Opfer der Freiheit und der Selbſtver-

BIBLIOTECA NAZIONALE ROMA

waltung geſchieht. Und das iſt der Charakter Frankreichs in dieſer Beziehung.

In Deutſchland dagegen tritt uns faſt in jedem ſeiner Theile die große Frage nach dem Verhältniſſe der Regierung oder des perſönlich einheitlichen Staats zu der Selbſtverwaltung in Landſchaft, Gemeinde und Körperſchaft entgegen, indem die Rechte der letztern nicht blos hiſtoriſch begründet ſind, ſondern auch im Namen der freien Verwaltung mit jedem Jahre lauter gefordert werden. Deutſchland hat daher die beiden Grundformen der engliſchen und franzöſiſchen Staatswirthſchaft in ſich vereinigt; beide ſind nebeneinander thätig und arbeiten fort; beide werden principiell und rechtmäßig anerkannt; und ſo ſind hier die Factoren der höchſten harmoniſchen Entwickelung gegeben. Allein das, worüber man ſich nicht einig iſt, iſt die Grenze zwiſchen Einheit und Selbſtändigkeit, und zwar nicht blos für die Verhältniſſe zwiſchen Gemeinde und Staat, ſondern ebenſo ſehr zwiſchen dem letztern und ſeinen Landſchaften und Körperſchaften, ſowie zwiſchen den drei Selbſtverwaltungskörpern untereinander. Es hat ſich daraus die Folge ergeben, daß die Theorie einerſeits und die Geſetzgebung andererſeits über die Wirthſchaft des einheitlichen Staats ſich ziemlich einig ſind, während man das Weſen und die Verwaltung der Staatswirthſchaftskörper nur wenig beachtet und dieſe vielmehr den örtlichen Darſtellungen überlaſſen hat. Während daher der Charakter Deutſchlands als Ganzes neben Frankreich und England ſehr klar iſt, iſt derſelbe in ſeinen einzelnen Theilen wieder ſehr verſchieden, und man wird ſagen, daß, während die Gemeinſchaft der Deutſchen auf dieſem Punkte von ihrer Wiſſenſchaft repräſentirt wird, das poſitive Recht der Träger und Ausdruck der Beſonderheit iſt. So ſtellt es ſich neben Frankreich und England im Gebiete der Staatswirthſchaft ebenſo hin wie in dem der Rechtspflege und der innern Verwaltung.

Dieſer allgemeine Charakter der drei großen Culturvölker entwickelt ſich nun erſt dann, wenn man die drei Elemente der Staatswirthſchaft: Einnahmen, Ausgaben und Haushalt, betrachtet; vorzüglich allerdings in dem erſtern, den eigentlichen Finanzen. Und während wir die beiden letztern nur kurz hier charakteriſiren, werden wir bei dem Finanzſyſteme ausführlicher ſein müſſen.

Die Staatswirthſchaftslehre.

Erſtes Buch.

Die Ausgaben des Staats.

Begriff.

Beginnt man nun mit den Ausgaben des Staats, ſo wird man ſchon hier den formellen Begriff von dem eigentlich höhern Weſen derſelben ſcheiden müſſen.

Dem formellen Begriffe nach ſind die Ausgaben des Staats derjenige Zahlungsproceß deſſelben, vermöge deſſen er ſeine Bedürfniſſe deckt. Es gibt daher ſo viele Ausgaben, als es anerkannte Bedürfniſſe des Staats gibt. Es iſt klar, daß die erſtern in derſelben Ordnung und demſelben Syſteme auftreten müſſen wie die letztern, und man wird daher ſagen, daß die Staatsausgaben das in Geld ausgedrückte Syſtem der Staatsbedürfniſſe ſind. In dieſem Sinne nennen wir ſie das Staatserforderniß.

Allein eben aus dem Weſen dieſer Staatsbedürfniſſe geht das höhere Weſen der Staatsausgaben ſelbſt hervor. Der Staat hat keine Bedürfniſſe für ſich; jene Bedürfniſſe ſind ſtets die materiellen Bedingungen der Entwickelung des Einzelnen durch das Ganze. Wie daher die Staatseinnahmen zuletzt nichts ſind als die Beträge, welche die Einzelnen für die Bedeckung jener öffentlichen Bedürfniſſe dem Staate geben, ſo ſind auch die Staatsausgaben nichts als die Form, in welcher der Staat dieſe Zahlungen anſtatt des Einzelnen vermittelt. Der Staat erſcheint daher ſchon hier in

ſeiner Wirthſchaft als der Verwalter der Geſammtwirthſchaft. Und daraus ergibt ſich nun die erſte Grundlage für die Natur aller Staatsausgaben. Die Staatsausgaben ſind nicht nur formell, ſondern auch ihrem Weſen nach durch die Aufgaben des Staats beſtimmt und bedingt. In dieſer Wechſelwirkung liegt ſowol das Element der Geſchichte derſelben, als ihr oberſtes Princip, und endlich ihr Syſtem. Und inſofern man von einer ſelbſtändigen Wiſſenſchaft der Ausgaben des Staats reden will, bildet die Geſammtheit dieſer Geſichtspunkte die wiſſenſchaftliche Behandlung derſelben.

Elemente der Geſchichte der Staatsausgaben.

So innig auch die Staatsausgaben mit den Staatseinnahmen zuſammenhängen, ſo kann man dennoch recht wohl von einer beſondern Geſchichte derſelben reden, ſowie man ſie auf ihr letztes Princip zurückführt.

Dieſe Geſchichte beruht namentlich darauf, daß die Ausgaben des Staats die Verwaltung deſſelben in ziffermäßig beſtimmten Summen ausdrücken. Und dieſer Satz iſt in doppeltem Sinne zu verſtehen. Zuerſt bezieht ſich derſelbe auf die Verwaltungsaufgaben überhaupt, dann aber auf das Verhältniß des Staats zu den Staatswirthſchaftskörpern. Denn es iſt klar, daß je mehr die letztern von der Verwaltung übernehmen, um ſo weniger dem Gebiete der eigentlichen Staatsausgaben übrigbleibt. Von dieſem Standpunkt aus iſt die Geſchichte der Staatsausgaben im ganzen eine einfache, wenn auch das Einzelne in unendlicher Verſchiedenheit auftritt.

Steht es nämlich feſt, daß die Geſchichte der Staatsausgaben von der Geſchichte der Verwaltung bedingt wird, ſo werden die Elemente, welche ihrerſeits die letztere beherrſchen, auch über die Staatsausgaben entſcheiden. Jene nun aber ſind, wie wir in der Verwaltungslehre gezeigt, die großen Grundformen der geſellſchaftlichen Entwickelung. Es iſt ferner dargelegt, daß dieſe Grundformen zugleich über das Verhältniß zwiſchen Staat und Selbſtverwaltung entſcheiden. Jede Geſellſchaftsordnung hat daher ihr Princip, ihr Syſtem und ihre formale Ordnung der Staatsausgaben, deren

Verſtändniß jetzt innig mit dem des ganzen innern und äußern Staatslebens zuſammenhängt.

In der Geſchlechterordnung beſitzt der Staat als ſelbſtändige Perſönlichkeit noch gar keine Verwaltung. Alles, was die Gemeinſchaft leiſtet, geſchieht durch die Geſchlechterkörper. Wir unterſcheiden die beiden großen Grundformen derſelben in den alten Geſchlechtern durch die freien Bauern und die Grundherrlichkeit der Lehnsepoche, während die ſelbſtändige Perſönlichkeit des Staats nur noch in der Würde des Königs und ſeinem Oberbefehl über das Heer beſteht. Hier hat der Staat noch gar keine Ausgaben; an die Stelle derſelben treten die perſönlichen Leiſtungen und Laſten zuerſt der freien Bauernhöfe, dann des Grundherrn. Hat der letztere Grundbeſitz vom König empfangen, ſo ſind ſeine Leiſtungen an den König ein perſönliches Recht des letztern. Der König ſelbſt iſt im Sinne der Staatswirthſchaft nur noch ein großer Grundbeſitzer. Recht und Inneres werden von Gemeinden oder Grundherren verwaltet; der Mann, der ins Feld zieht, erhält ſich ſelbſt; der Staat erſcheint mehr in dem Zuſammengehören nach außen, als in einer innern gemeinſamen Thätigkeit. Es iſt die erſte Epoche der Staatswirthſchaft überhaupt.

In der ſtändiſchen Geſellſchaftsordnung ſcheiden und organiſiren ſich die drei Stände, aber wieder auf Grundlage des Grundbeſitzes. Jede ſtändiſche Corporation iſt ihrerſeits eine Grundherrlichkeit; die Folge iſt, daß die Verwaltung, und mit ihr daher auch die Ausgaben, den Charakter der Grundherrlichkeit allenthalben und ſtreng durchführen. Ihr Princip iſt das der ſtrengen Abgeſchloſſenheit jeder dieſer Körperſchaft gegenüber der andern; der Inhalt derſelben iſt jene gründliche Verſchiedenheit in der Verwaltung des adelichen, geiſtlichen und bürgerlichen Beſitzes, welche eben den ganzen Charakter dieſer Zeit bildet. Auch jetzt hat das Königthum namentlich im Anfange noch gar keine ſelbſtändigen Aufgaben, als die Führung des Heeres. Die ſtändiſchen Körperſchaften ſtehen ihm feſt abgeſchloſſen, ja oft feindlich gegenüber. Die Folge iſt, daß das Königthum ſeine Aufgaben und Ausgaben noch ſtreng auf ſich ſelbſt bezieht; man kann ſagen, daß es in dieſer Epoche nur noch königliche und keine Staatsausgaben gibt. Von einem Princip und Recht derſelben kann daher auch jetzt keine Rede ſein. Erſt in dem Kampfe des Königthums gegen die

ſtändiſche Herrſchaft ändert ſich das und eine innere Geſchichte beginnt.

Faßt man nun dieſe Entwickelung des Königthums vom Standpunkt der Ausgaben auf, ſo muß man zwei große Epochen unterſcheiden, denen allerdings beiden das allmähliche Auftreten der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft zu Grunde liegt. Wir bezeichnen die erſte als die der Staatenbildung in Europa, die zweite als die der Verfaſſungen.

In der erſten dieſer beiden Epochen geht jener gewaltige Proceß durch Europa, in welchem das Königthum ſeine Macht entwickelt, die Stände und ihre Verwaltung niederwirft, und das ganze Staatsleben in ſich und dem perſönlichen Willen des Fürſten concentrirt. Dieſer Proceß iſt mit beſtändigen Kriegen um die äußere Machtſtellung begleitet. In dieſer Epoche reißt das Königthum daher zwar langſam aber unwiderſtehlich die ganze Verwaltung an ſich und muß ſomit jetzt auch die Verwaltungsausgaben übernehmen. Zugleich fordern die ſtehenden Heere beſtändige Ausgaben, und daneben ſtellt das Königthum für ſeine eigenen Bedürfniſſe die höchſten Anforderungen. So entſtehen die erſten Elemente des Syſtems der Ausgaben, das noch jetzt gilt; die Verwaltungsausgaben, die mit den Ausgaben für das Königthum noch verſchmolzen ſind, indem alle Beamtete als „Diener" des Königs gelten, und die Heeresausgaben, an die ſich alsbald die Ausgaben für die Deckung der Schulden anſchließen. Jedoch iſt von einem Princip für dieſelben noch keine Rede; kaum daß die entſtehende Staatsbuchhaltung einige formelle Ordnung in dieſelben hineinbringt. Die Ausgaben werden wie die Verwaltung von dem individuellen Willen und Bedürfniß des abſoluten Monarchen beherrſcht; das iſt der Charakter dieſer Epoche.

Erſt mit dem vollen Siege des Princips der freien ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft tritt nun dasjenige Ausgabenweſen ein, das unſere Zeit beherrſcht. Auch die Ausgaben werden der geſetzgebenden Gewalt unterworfen und damit Gegenſtand und Inhalt des ſtaatswirthſchaftlichen Lebens. Sie erſcheinen jetzt nicht mehr als ein für ſich ſtehendes Gebiet, gleichgültig gegen ſeine Quellen und ſeine Verwendung, ſondern ſie ſind bedingt und beſtimmt durch das Maß der Einnahmen einerſeits und durch die wahren Bedürfniſſe der Verwaltung andererſeits, und jetzt erſt

kann man von einer wiſſenſchaftlichen Behandlung derſelben reden, die ſich naturgemäß in den beiden Fragen nach dem Princip und dem Syſtem derſelben theilt.

Das Princip der Staatsausgaben.

So wie die Staatsausgaben nun als organiſcher Theil der Staatswirthſchaft erſcheinen und als ſolche der ſtaatswirthſchaftlichen Geſetzgebung unterliegen, empfangen ſie einen neuen Charakter. Sie werden aus bloßen Ausgaben das, was ſie ihrem Weſen nach ſein ſollen, wirthſchaftliche Verwendungen für die Bedürfniſſe der Entwickelung des Staats. Sie haben wie jeder wirthſchaftliche Act auch ihren poſitiv wirthſchaftlichen Charakter; und dieſer greift ſo tief in die geſammte Staatswirthſchaft ein, daß er beſonders hervorgehoben und bezeichnet werden muß.

Das wirthſchaftliche Weſen einer jeden Ausgabe beſteht nämlich darin, daß ſie, um nicht den Charakter eines Verluſtes, ſondern den einer wirthſchaftlichen Verwendung zu haben, ihre eigenen wirthſchaftlichen Bedingungen wiedererzeugen muß. Dieſe Fähigkeit nennen wir die Reproductivität einer Ausgabe; das Ergebniß der Wiedererzeugung, das Kapital, und der Proceß, durch welchen die Wiedererzeugung, das Kapital hervorbringt, iſt die Kapitalbildung.

Auch die Staatsausgaben müſſen daher, um wirthſchaftliche zu ſein, reproductiv wirken und dem Staate ein wirthſchaftliches Kapital bilden. In der That thun ſie dies auch, nur gewinnt die Reproductivität und Kapitalbildung hier durch die Quelle der Staatseinnahmen einen eigenthümlichen Charakter.

Da nämlich dieſe Einnahmen des Staats aus der Geſammtheit der Staatsangehörigen hervorgehen, ſo wird die Größe dieſer Einnahmen davon abhängig ſein, daß alle einzelnen Staatsangehörigen die wirthſchaftliche Fähigkeit beſitzen, dem Staate durch ihre Beiträge eine möglichſt große Einnahme zu verſchaffen. Da nun dieſe letztere im höchſten Intereſſe des Staats, die erſtere aber im höchſten Intereſſe der Einzelnen liegt, ſo folgt zunächſt, daß das höchſte wirthſchaftliche Intereſſe des Staats, die möglichſt große Summe der Einnahme, zugleich das höchſte wirthſchaftliche Intereſſe der Einzelnen, die höchſte Entwickelung des einzelnen

Vermögens enthält. So greifen Staatseinnahmen und Staatsausgaben hier harmonisch ineinander.

Nun ist damit einleuchtend, daß dieses Verhältniß der Abhängigkeit der Staatsausgaben von den Einnahmen nicht die Wechselwirkung der Theile der Staatswirthschaft erschöpft. Denn es ist klar, daß auch die einzelnen Aufgaben und Zwecke der Verwaltung des Staats schon um der Erhöhung und Sicherung der Einnahmen des Staats willen zugleich sich auf die wirthschaftlichen Interessen der Einzelnen beziehen müssen. Und da nun dies stets durch die Verwendung von Gütern geschieht, so ergibt sich, daß die Ausgaben des Staats, welche durch die Einnahmen desselben bedingt werden, ihrerseits wieder für die wirthschaftliche Entwickelung der einzelnen bestimmt sein müssen. Gerade dadurch erst gewinnen nun die Ausgaben des Staats ihren eigentlichen wirthschaftlichen Charakter. Denn indem diese Ausgaben durch die Einnahmen bedingt sind, welche aus Beiträgen der Einzelnen an den Staat entstehen, wird die Vermehrung der Einnahmen — das ist der wirthschaftlichen Entwickelung der Einzelnen — durch jene Ausgaben des Staats zur Vermehrung der Quelle der Staatseinnahmen und mithin der Staatsausgaben. Auf diese Weise kehrt die Ausgabe des Staats zu ihrem eigenen Ursprunge zurück und vermehrt sich durch sich selbst. Sie empfängt dadurch den ihr eigenthümlichen Charakter. Sie erscheint nicht mehr als einfache Ausgabe, durch irgendwelche Staatszwecke bedingt, sondern sie wird zum großen Organismus der Verwaltung der Beiträge aller einzelnen, welche diese Einzelnen als Abgaben an den Staat für die Zwecke und Interessen des Staats hergeben; und da diese Interessen wesentlich die Förderung des Einzelinteresses enthalten, so erscheint jene wirthschaftliche Staatsverwaltung damit als die Verwaltung der Gesammtmittel für die Gesammtzwecke, welche zugleich die Zwecke des Einzelnen sind. Das rein wirthschaftliche Verhältniß der Ausgaben des Staats besteht mithin darin, daß der Staat mit seinen Ausgaben im Grunde nur der Vertreter der Interessen des einzelnen und der Verwalter derjenigen Angelegenheiten ist, welche sonst der Einzelne aus eigenen Mitteln vielleicht gar nicht, gewiß aber theuerer und schlechter besorgen würde. Die Ausgabe des Staats macht daher diese Ausgabe des Einzelnen unnöthig; sie erzeugt ihm die allgemein nothwendigen Bedingungen

ſeiner Wirthſchaft; und in dieſer organiſchen Rückkehr der Abgaben und Leiſtungen der Einzelnen an die Staatswirthſchaft zum wirthſchaftlichen Intereſſe des beiſteuernden Einzelnen wird die Staatswirthſchaft im höchſten Sinne des Worts zur Trägerin der Harmonie der wirthſchaftlichen Intereſſen des Ganzen und der Einzelnen.

Auf dieſe Weiſe gewinnt nun auch der Begriff der Kapitalbildung für das Ausgabenweſen in der Staatswirthſchaft ſeine eigene und eigenthümliche Bedeutung. Das Kapital iſt die erſte Quelle des Einkommens. Das Einkommen des Staats fließt aus dem wirthſchaftlichen Leben der Einzelnen. Das wirthſchaftliche Kapital des Staats iſt daher nicht ein einzelnes Kapital, wie bei der individuellen Wirthſchaft, ſondern die Geſammtheit aller Einzelkapitalien in ihrer Fähigkeit, dem Staate Einnahmen zu bringen. Die Bildung eines Kapitals für den Staat beſteht daher nicht in der Herſtellung eines eigenen wirthſchaftlichen Kapitals für den Staat, ſondern in der Bildung der Kapitalien aller einzelnen, welche dem Staate angehören, da dieſe Kapitalien dem Staate ſein Einkommen geben. Die Kapitalbildung in der Staatswirthſchaft iſt daher nichts anderes als der Proceß, durch welchen die Ausgaben des Staats die Kapitalien und mit ihnen das Einkommen aller Staatsangehörigen in ihrer wirthſchaftlichen Entwickelung befördern und dadurch ihre eigenen Quellen vermehren. Dies iſt der höhere Kreislauf der Güter, den wir als die Staatswirthſchaft bezeichnen. Und aus dem Princip dieſer ihrem Weſen nach abſolut harmoniſchen Bewegung ergeben ſich naturgemäß alle Grundſätze, welche für jeden einzelnen Theil und für jede einzelne Thätigkeit der Staatswirthſchaft zu gelten haben.

Von dieſem Geſichtspunkte aus pflegt man nun auch wol eine Unterſcheidung zwiſchen productiven und unproductiven Ausgaben des Staats zu machen, die aber in der That nur auf einer unklaren Verwechſelung der Begriffe beruht.

Unter productiven Staatsausgaben verſteht man diejenigen, welche durch ihre Verwendung ein unmittelbar zinstragendes Kapital bilden, wie z. B. Anlagen von Eiſenbahnen und Aehnliches. Unproductiv ſind diejenigen, bei denen dies nicht der Fall iſt. Es leuchtet ein, daß dieſe Unterſcheidung, an ſich richtig, ſo hingeſtellt weder ein richtiges Verſtändniß der Sache noch auch eine

richtige Bezeichnung enthält. Jede Staatsausgabe, auch die scheinbar unproductivste, wie etwa die für die Waffenmacht des Staats, ist indirect productiv, indem sie irgendeine Bedingung der individuellen Productivität enthält und sichert; ebenso wenig aber, wie in der Einzelwirthschaft jede Ausgabe deshalb eine unproductive ist, weil man ihre Zinsen nicht speciell nachrechnen und beweisen kann, ebenso wenig ist dies für die Staatsausgaben der Fall. Daß aber in der Staatswirthschaft auch wirklich unproductive Ausgaben vorkommen, so gut wie in der Einzelwirthschaft, ist ebenso gewiß, als es gewiß ist, daß damit kein Grund gegegeben ist, jede Ausgabe, deren Productivität sich nicht berechnen läßt, für eine unproductive zu erklären. Der Gegensatz zwischen productiven und unproductiven Staatsausgaben in dem obigen Sinne bedeutet etwas anderes. Das, was man dort unter productiven Ausgaben versteht, ist nämlich nichts anderes als diejenige Ausgabe, welche die Herstellung eines privatwirthschaftlichen Anlage- oder Betriebskapitals für ein Unternehmen durch den Staat enthält, und welche, eben weil sie ein privatwirthschaftliches Unternehmen bildet, der Regel nach Zinsen tragen muß, um wirthschaftlich gerechtfertigt zu sein, während sie auf die Erhebung des wirthschaftlichen Lebens der Gesammtheit entweder keinen Einfluß hat, oder doch nicht um dieses Einflusses willen geschaffen ward. Es ist daher weder zweckmäßig noch richtig, den obigen Gegensatz von productiven und unproductiven Ausgaben als allgemeine Kategorie der Staatswirthschaft durchführen zu wollen. Man muß im Gegentheil sagen, daß alle Ausgaben im Princip productiv sein sollen, daß ihre Productivität, wie bei der Privatwirthschaft, theils in selbständigem Einkommen erscheint, theils in ihrem Einfluß auf das Gesammtleben sich äußert, daß die Productivität nie eine absolut gewisse ist, daß demnach die Organe der Verfassung die Aufgaben haben, solche Ausgaben, welche sich als unproductiv erweisen, abzustellen und solche zu machen, welche productiv erscheinen, und daß daher endlich diese ganze Productivität ihr Dasein und ihr Maß niemals in der directen Verzinsung, sondern in der Volkswirthschaft zu suchen hat. Daraus nun ergibt sich ein zweiter nicht minder wichtiger Grundsatz.

Je weiter sich nämlich das Gesammtleben entwickelt, um so entscheidender wird das, was die Gesammtheit für den Einzelnen

leiſtet, und um ſo größer und beſtimmter werden die Forderungen des Einzelnen an den dieſe Geſammtheit vertretenden Staat. Die Folge iſt, daß mit der fortſchreitenden Entwickelung der Völker und mit der ſie begleitenden größern Thätigkeit der Verwaltung auch die Ausgaben der Völker ſteigen. Das regelmäßige Steigen der Ausgaben iſt daher ein beſtimmtes Zeichen des Fortſchritts der Völker; daſſelbe bedeutet in der That die Summe, welche ein Volk für die materiellen Bedingungen ſeiner eigenen Entwickelung ausgibt, und es iſt daher nicht blos wahrſcheinlich, ſondern gewiß, daß die Summe der Ausgaben noch in beſtändiger Zunahme bleiben wird. Der Unterſchied zwiſchen der Staatswirthſchaft der verſchiedenen Völker beſteht alsdann nicht in dem Betrage, der nach der Diviſion der Ausgabeziffer mit der Bevölkerungsziffer auf den Kopf der Bevölkerung fällt, ſondern vielmehr auf die Vertheilung der Ausgaben an die einzelnen Zweige der Verwaltung. Und hier iſt es kein Zweifel, daß, wenn man das Heerweſen den übrigen Verwaltungsgebieten entgegenſtellt, die Geſittung ſtets im umgekehrten Verhältniſſe zu Zu- und Abnahme des Procentſatzes ſteht, den die Ausgaben für die militäriſche Macht eines Staats in Anſpruch nehmen, während die Vertheilung des Reſtes ſich ſtets nach den beſondern Bedürfniſſen und Verhältniſſen des einzelnen Landes richten würde. Um dies zu überſehen, muß man nun das Syſtem der Ausgaben zu Grunde legen.

Nachdem der allgemeine Begriff der Staatsausgaben im ſtreng wirthſchaftlichen Sinne ſchon von Montesquieu ausgeſprochen und die Ausgabe des Staats ſomit als eine Verwaltung der öffentlichen Bedingungen der Wohlfahrt und Entwickelung der Einzelwirthſchaft aufgeſtellt war, blieb im Grunde für die Beſtimmung des Princips in der Verwaltung der Staatsausgaben nur noch Eins übrig. Man mußte fragen, wo denn die Staatsausgabe dem Princip nach ihre Grenze zu ſuchen habe.

Adam Smith hatte dies nicht unterſucht, aber er hatte die allgemeinen Grundſätze der Nationalökonomie auf die beſondern Verhältniſſe der Finanzverwaltung anwenden gelehrt. Seine hiſtoriſche Entwickelung der einzelnen Ausgaben iſt vortrefflich; allein zum Syſtem kommt er nicht. Die Folge davon war, daß man in der Vergleichung des Inhalts der letztern mit den Grundſätzen der erſtern zu der Frage kam, wie ſich denn die Staatswirthſchaft und die Einzelwirthſchaft zueinander verhielten und wo die Grenzen für die Anwendung der

Grundſätze der letztern bei der erſtern zu finden ſeien. Dieſe etwas wunderliche Form jener Frage hat bis auf die neueſte Zeit manche beſchäftigt, aber natürlich nur auf die Ausgaben und den Haushalt Anwendung finden können.

Schon Say verwirrt durch ſeinen Begriff der „öffentlichen Conſumtion" hier die natürliche Grenze. Soden verſuchte dann die Frage in abſtract wiſſenſchaftlicher Form zu ſtellen und zu antworten: „Der Staatsbürger darf nicht mehr conſumiren, als er zu produciren vermag; die Staatsfinanzverwaltung hingegen muß conſumiren, was der ökonomiſche Organismus des Staats, alſo der Zweck des Staatsvereins fordert. Dieſer Organismus iſt das gebieteriſche Geſetz ſeiner Conſumtion. Die Staatsfinanzwirthſchaft muß alſo alles dasjenige produciren, was ſie conſumiren muß." Dabei blieb denn eben nur die Frage, wie viel der Staat und wie er „conſumire", d. h. wie er das „Producirte", nämlich die Staatseinnahmen, ausgeben muß, um darum für ſich produciren, nämlich einnehmen zu können. Die beſtändig ſteigenden Ausgaben, deren Productivität man namentlich während der Kriege des 19. Jahrhunderts nicht wohl finden konnte, erzeugten dann die Frage nach dem Weſen und Werth der öffentlichen Sparſamkeit. Zwar ſagt Say (VII, 13): „Niemand wird annehmen, daß bei öffentlichen Ausgaben die Sparſamkeit darin beſtehe, wenig auszugeben; aber jeder wird zugeben, daß ſie darin beſteht, nur das Nöthige auszugeben und die Sachen nicht über ihren Werth zu bezahlen." Darauf baſirte Jakob ſeine Unterſcheidung der Ausgaben der Nothwendigkeit, der Bequemlichkeit und des Luxus (§. 831); obwol er nicht die Beſchränkung auf das Nothwendige will. Auch Lotz ſteht auf derſelben Baſis (III, 81). Malchus dagegen faßt auch hier den Gegenſtand großartiger auf. „Das Erſparen und daß erſpart werden ſoll, kann niemals zu einem leitenden Princip in dem Staatshaushalte erhoben, das Erſparen jederzeit nur als eine Klugheitsregel, als eine öffentliche Tugend betrachtet werden. Die Kunſt der Staatsverwaltung beſteht in dem Abwägen der Nachtheile, welche für die Staatsangehörigen aus den Opfern, welche die Deckung eines Aufwands koſtet, entſtehen können, gegen die Vortheile, welche für ſie aus den Zwecken und Anſtalten, für welche derſelbe ſtattfindet, erwachſen können" (II, 13). Bei Rau iſt die Betrachtung der „Wirkung der Ausgaben in Bezug auf die Gütererzeugung" (§. 27) ſehr eng und kurz, die Frage nach der „Größe des Aufwands im Vergleich mit ſeiner Wirkung" (§. 28 fg.) der Form nach beſtimmt, dem Inhalte nach ſehr unbeſtimmt beantwortet. Bei alledem muß man ſagen, daß über das Princip an ſich nirgends ein Zweifel ſtattfindet; auch liegt natürlich nicht in dem Princip, ſondern in ſeiner Anwendung die eigentliche Schwierigkeit. Die verſchiedenen Auffaſſungen und Bezeichnungen ſind gut behandelt bei Lotz („Handbuch der Staatswirthſchaftslehre", III, 69 fg.); er ſelbſt will auch die

Staatsausgaben nur unter der Voraussetzung gelten lassen, daß sie „als ein Theil des nothwendigen Kostenpreises der Erzeugnisse des betriebsamen Volks angesehen werden", was „der wahre Culminationspunkt für jedes Abgabensystem sein muß". Siehe ebenso Sismondi, „Nouveaux principes de l'économie politique", II, 156. Die Frage freilich bleibt, auf die alles ankommt, was das Nothwendige ist.

Das System der Staatsausgaben.

Es ist nun aus der Geschichte der Staatsausgaben leicht erklärlich, daß sich erst allmählich ein System derselben hat ausbilden können. Dieses System entsteht seinerseits naturgemäß aus dem Anschlusse der Ausgaben an ihre Zwecke; diese sind in der Verwaltung gegeben; es ergibt sich demgemäß, daß das System der Ausgaben mit dem der Verwaltung identisch ist, und daß mithin die Uebereinstimmung beider als ein Zeichen der fortschreitenden wirthschaftlichen Entwickelung anerkannt werden muß. Der Zeitpunkt, in welchem diese Uebereinstimmung eintritt, ist stets der des Siegs des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts, und zwar in dem Sinne, daß eine von der Volksvertretung zum Gesetz erhobene Verwaltungsaufgabe die Verpflichtung derselben Vertretung enthält, auch die Mittel für ihre Ausführung zu beschaffen. Das erstere Kriterium dieses Zustandes ist denn die formale Eintheilung des Ausgabenbudgets, welches demzufolge nach Ministerien und diese wieder nach ihren einzelnen Ressorts geordnet sind, sodaß das Ausgabenbudget damit die Grundlagen sowol der Verwaltungsorgane als ihrer Thätigkeit darbietet. Wir werden demnach neben der Civilliste als die Ausgabe für das Staatsoberhaupt zunächst die Ausgaben für das Auswärtige, das Heer, die Finanzen, die Rechtspflege und das Innere unterscheiden, wobei natürlich im Gebiete des letztern viele Verschiedenheiten in Form und Ausdruck vorkommen. Aber es kann kein Zweifel sein, daß, je weiter wir gelangen, um so mehr die Verwaltungslehre die Grundlage des Ausgabenwesens zu werden bestimmt ist.

An diesen Gesichtspunkt knüpft sich ein zweiter, der durch die Staatswirthschaftskörper gegeben wird. Offenbar ist nämlich die Summe der Ausgaben in einem Staate nicht durch die eigentlich staatlichen Ausgaben erschöpft. Einen zweiten nicht minder wich-

tigen Theil derſelben bilden die Ausgaben namentlich der Selbſtverwaltungskörper. Und zwar unterliegt dieſes Verhältniß dem allgemeinen Geſetze, daß, *je freier* die Verwaltung eines Staats iſt, *um ſo größer* auch der Antheil erſcheint, den die Selbſtverwaltungskörper von den Ausgaben des Staats übernehmen. Es folgt daraus, daß das Ausgabenbudget der Staaten uns keineswegs ein vollſtändiges Bild der Ausgaben, die im Staate gemacht werden, geben kann; man muß vielmehr, um die letztern zu beurtheilen und das Maß der Laſten, welche ein Volk trägt, vergleichen zu können, die Ausgaben der Selbſtverwaltungskörper zu denen des Staats hinzurechnen, was ſehr ſchwierig iſt, da über die erſtern uns ſehr wenig genau bekannt iſt. Die Finanzwiſſenſchaft hat ſich aus naheliegenden Gründen bisher nur mit den erſtern beſchäftigt; ſowie die Verwaltungslehre ihrerſeits in der Wiſſenſchaft eingebürgert ſein wird, wird man auch dieſes Gebiet in dieſelbe aufnehmen.

Den Uebergang von den Ausgaben zu der Verwaltungslehre bildet nun vor allem die Vergleichung der Summen, welche jeder Staat für die erwähnten einzelnen Theile der Verwaltung jährlich beſtimmt. Das nun wäre ſehr einfach, wenn nicht das Element der Schulden und ihrer Verzinſung als letzte ſelbſtändige Ausgabepoſt hinzukäme. Die Staatsſchulden werden nämlich in der Regel ohne Rückſicht auf ein beſtimmtes Verwaltungsbedürfniß gemacht, obgleich der bei weitem größte Theil derſelben aus den Erforderniſſen für das Heerweſen herſtammt. Nimmt man nun die Gruppe der Verzinſung und Amortiſirung der Staatsſchulden mit in das Syſtem der Ausgaben auf, ſo kann man im allgemeinen ſagen, daß in faſt allen europäiſchen Staaten annähernd ein Drittheil der Ausgaben für das Heer, ein Drittheil für die Staatsſchulden, und erſt das letzte Drittheil für die eigentliche Verwaltung beſtimmt iſt. Es erſcheint unter dieſen Umſtänden klar, daß der Fortſchritt der Cultur, dem am Ende die Verwaltungsausgaben als materielle Baſis zu Grunde liegen, unter jener Dreitheilung hart leidet, und zwar in zweifacher Weiſe. Zuerſt allerdings dadurch, daß die Ausgaben für das Heer die am wenigſten productiven Ausgaben des Staats ſind; dann dadurch, daß die Ausgaben für die Zinſen der Staatsſchulden *direct* nur dem Einzelnen zu Gute kommen, und ihren Einfluß auf das volks-

wirthſchaftliche Leben ſtets nur indirect ausüben, während nur der letzte Theil direct für das Ganze ausgegeben wird. Die große Hoffnung der Zukunft beruht darauf, daß durch den Fortſchritt wirthſchaftlicher Geſittung das Heerweſen Europas auf ſein äußerſtes Minimum reducirt werde. Das Wie iſt eine Frage, die nicht in die Finanzwiſſenſchaft gehört; ſie ſelbſt aber iſt eine entſcheidende für die ganze Zukunft Europas.

Die Form der Ausgaben endlich iſt eine doppelte. Wir unterſcheiden die ordentlichen (ſyſtemiſirten) von den außerordentlichen Ausgaben. Dieſer Unterſchied liegt zwar in der Natur der Sache, hat aber Geltung und Inhalt erſt in der Epoche der verfaſſungsmäßigen Staatswirthſchaft empfangen. Die ordentlichen Ausgaben ſind diejenigen, welche den regelmäßigen, in allen Jahren ſich gleichbleibenden Bedürfniſſen entſprechen. Außerordentliche Ausgaben ſind zur Deckung der nicht vorhergeſehenen Bedürfniſſe beſtimmt. Dieſe nun haben meiſtens nach franzöſiſchem Vorgange den Namen „Credite" bekommen, indem ſie den betreffenden Miniſterien gegen Rechnungsablage geſetzlich zur Verfügung geſtellt werden, ohne daß eine beſtimmt berechnete Verwendung dafür vorgeſchrieben wäre. Sie theilen ſich wieder in zwei Arten.

Ordentliche Credite nennt man diejenigen Summen, welche den einzelnen höchſten Verwaltungsorganen, namentlich den Miniſterien, für eine Reihe von kleinern, an ſich in der Natur der beſondern Verwaltung liegenden, aber im einzelnen nicht vorher zu beſtimmenden Aufgaben bewilligt werden, und die ebendeshalb mit einer Durchſchnittsſumme ſchon in das regelmäßige Budget des Verwaltungszweigs mit eingeſchloſſen ſind. Sie ſtehen der Regel nach dem höchſten Organe der einzelnen Verwaltung zur Verfügung und bedürfen weder für ihre Auszahlung noch für ihre Verwendung einer beſondern Beſtätigung.

Außerordentliche Credite ſind dagegen diejenigen Summen, welche dem einzelnen Verwaltungszweige für irgendeine beſtimmte Aufgabe zugeſprochen werden. In dieſem Falle muß die Anerkennung dieſer Aufgabe voraufgehen; an dieſe knüpft ſich dann erſt die Bewilligung der Summe, die für jene erforderlich iſt. Der Regel nach wird damit die möglichſt genaue Feſtſtellung der Vollziehung der Aufgabe nebſt der Berechnung der Koſten

verbunden; die Verwaltung ſelbſt hat dann die Ausführung und die Rechnungsablage.

Beide Arten des Credits gehören daher mehr der Verwaltung als der Staatswirthſchaft an; die ordentlichen Credite bilden alsdann eine zwar kleinere, aber regelmäßige Ausgabe, die außerordentlichen eine größere, aber unregelmäßige. Das Gebiet der Credite iſt demnach das des eigentlichen Haushalts in den einzelnen Zweigen der Adminiſtration; aber dieſer Haushalt fällt wieder unter keine allgemein feſtſtehende Regel, indem jeder einzelne Theil deſſelben ſich nach der Beſonderheit der Sachlage oder der beſondern Aufgabe zu richten hat.

Anfänglich iſt das, was wir die Ordnung der Staatsausgaben nennen, nur noch eine Ordnung der Buchhaltung oder des „Rechnungsweſens der Commune". Die Grundlage der Auffaſſung war bis in das vorige Jahrhundert der Gedanke, daß die Staatsverwaltung über die Verwendung der Ausgaben keinem andern als ſich ſelbſt Rechenſchaft abzulegen habe; und das beruhte allerdings auf der Thatſache, daß die Einnahmen aus Domänen und Regalien als unbeſtrittenes Recht des Landesherrn, die Einnahmen aus den ſtändiſchen Bewilligungen dagegen als ein Geſchenk der Stände betrachtet wurden. Daher finden wir denn bis zur Schule von Adam Smith auch keine Lehre von den Ausgaben neben der von den Einnahmen; höchſtens Regeln über die richtige Klaſſificirung der Ausgaben in der Rechnung, wie bei Seckendorf im „Teutſchen Fürſtenſtaat" (B. III, Kap. 4, §. 19): 1) Zu der fürſtlichen Hofſtatt; 2) zum Regiments- und Staatsweſen; 3) zu milden Sachen; 4) zum Bauweſen; 5) zur Bezahlung der Schulden. Vergl. darüber einige ſehr gute Notizen bei Baumſtark, „Encyklopädie", §. 11—20. Durch Necker's Werk „L'Administration des finances de la France" (1785) wurde jedoch das Aufſtellen einer ſyſtematiſchen Ordnung, die nicht blos Zahlen, ſondern Verwaltungszweige zu Grunde legte, durch die Oeffentlichkeit nothwendig, und dadurch iſt Necker als der Begründer des Ausgabeſyſtems anzuſehen; nicht das Princip der Oeffentlichkeit der Finanzverwaltung an ſich, wie Ganilh („De la science des finances", S. 20) meint, ſondern dieſe Folge bildet die Bedeutſamkeit der Necker'ſchen Finanzverwaltung, obwol zum Theil Malchus recht hat, wenn er das Verdienſt, die Ordnung im Princip gefordert zu haben, ſchon Sully in ſeinen Mémoires zuſchreibt (a. a. O., III, 3 fg.). Die ſtrengere deutſche Wiſſenſchaft ſuchte alsbald die allgemeinen und feſten Grundbegriffe für die Aufſtellung einer Ordnung der Ausgaben zu gewinnen. Hier muß man ſagen, daß, während Jakob und Rau nur Theorie treiben und viel Selbſtverſtändliches breit motiviren, das Werk von

Malchus den Charakter einer wirklich tiefgehenden, mit den praktiſchen Finanzzuſtänden und Begriffen eng vertrauten Auffaſſung an ſich trägt, den die reine Theorie weder gehörig verſtanden noch benutzt hat. Der erſte Abſchnitt des zweiten Buchs mit ſeinen „Allgemeinen Bemerkungen über die Anordnung des Staatsfinanzhaushalts" iſt vortrefflich und aus dem Leben gegriffen. Der zweite Abſchnitt „Vom Staatsaufwande" enthält die allgemeinſten Gruppen der Ausgaben. Der dritte Abſchnitt (§. 15—20) „Ueber die Etatiſirung des Staatsfinanzhaushalts" enthält in der §. 16 durchgeführten Unterſcheidung von Specialetats und Hauptetats die Grundlage aller Ausgabenordnung; der Begriff der ordentlichen und außerordentlichen Credite enthält nur noch die weitere Beziehung auf die Form, in welcher die Ausgaben zur Verfügung geſtellt werden, und auf die Freiheit der Bewegung, welche nothwendig die wirkliche Staatsverwaltung haben muß, um ihre Zwecke zu erreichen. Schlözer, „Staatswirthſchaft", II, 158, vergleicht die Ausgaben mit den „Verſicherungsprämien". Rau hat dagegen aus den kameraliſtiſchen Arbeiten die Frage in die Lehre von den Ausgaben aufgenommen, nach welchen Grundſätzen im einzelnen Falle die Vorträge und Leiſtungen derer, welche dem Staate zu liefern und zu leiſten haben, abgeſchloſſen werden ſollen; ob durch Adjudication und Licitation, durch beſondere Verträge u. ſ. w. Es kann das nicht Gegenſtand der Finanzwiſſenſchaft ſein, da ſich dies ſtets nach den Verhältniſſen richten muß, die das Verſchiedene und ſelbſt Entgegengeſetzte praktiſch oft als gleich richtig erſcheinen laſſen. Die weitläufigſte Behandlung derſelben ohne Zweifel bei Herdegen, „Würtemberger Staatshaushalt 1848" (S. 141—404), und ähnlich bei Regenauer, „Staatshaushalt des Großherzogthums Baden 1863" (S. 55—188) mit einem vollſtändigen Bilde der ſyſtemiſirten Verwaltung; natürlich beide auf ihr Land beſchränkt.

Der Unterſchied zwiſchen den ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben hat ſich eigentlich nicht wiſſenſchaftlich, ſondern praktiſch herausgebildet, und zwar an dem Steuerbewilligungsrechte der Kammern, obwol er an ſich in der Natur der Sache liegt. Die Vorlage der Budgets forderte natürlich eine Durchſchnittsberechnung des wahrſcheinlichen Bedarfs, und dieſe wurde von den Kammern anerkannt. Es ergab ſich daraus die beſondere Begründung ſolcher Forderungen, welche über dieſen ordentlichen Bedarf hinausgingen, und es lag in der Natur der Sache, daß gerade dieſe Gegenſtand vielfacher Debatten wurden. Dadurch ſchieden ſich außerordentliche und ordentliche Ausgaben, und die letztern nahmen als Acte beſonderer Bewilligung den Charakter von außerordentlichen Crediten an. Im Jahre 1827 ſtellte Laffitte den Antrag in der franzöſiſchen Deputirtenkammer, zu dem Ende zwei Budgets aufzuſtellen, le budget des fonds consolidés — de ce qui est permanent — und le budget extraordinaire. Er wollte die nutzloſe Discuſſion über die Bewilligung deſſen, was ja überhaupt nicht verweigert werden kann, mit

gutem Recht und guten Gründen abſchneiden und rechnete in dieſes erſte Budget: la dette publique, les traitements, les services, indem er die vorhandene Staatsſchuld, die geſetzliche Civilliſte und die Penſionen überhaupt naturgemäß jeder Berathung entzog. Der Antrag fiel aus andern Gründen; dennoch iſt er ſehr beachtenswerth. Die außerordentlichen Ausgaben wären danach das eigentliche Gebiet der Steuerbewilligung; ſie ſind es auch ihrer Natur nach; „il n'y aurait plus à se prononcer que sur des différences, ou sur des accidents". Es dürfte kaum zu bezweifeln ſein, daß dieſer Gedanke noch eine bedeutſame Zukunft für ſich hat, da eine Bewilligung des abſolut Nothwendigen an ſich ein Unding und ſeine Verweigerung als Mistrauensvotum gegen Perſönlichkeiten ein durchaus verkehrtes Mittel iſt, denn ſie würde in der That ein Mistrauensvotum gegen die Exiſtenz des Staats ſelbſt ſein. Die Form des außerordentlichen Credits für die einzelne Ausgabe iſt dagegen ſtets ein Votum für die Sache und für die Perſon zugleich. Vergl. Malchus, a. a. O., II, 114 fg. und unten.

In Oeſterreich unterſcheidet man zwei Arten der Staatsauslagen: die Erhebungs- oder Regieauslagen, die nicht abgeſondert, ſondern unmittelbar bei dem Einkommenszweige ſtattfinden, den ſie treffen, und die Staatsausgaben, welche auf die Nettoeinnahmen angewieſen ſind. Der erſte Theil wird unter dem Titel der „Allgemeinen Verwaltungsauslagen" von dem ſogenannten Kameralärar oder Kameralfonds verrechnet, ſoweit ſie nicht einer beſondern Berechnung überwieſen ſind. Die Staatsauslagen werden in Gemäßheit des Miniſterialberichts vom 27. October 1854 in vierzehn verſchiedenen Rubriken mit Unterabtheilungen eingetheilt und verrechnet. Vergl. Deſſary, „Grundzüge der öſterreichiſchen Finanzgeſetzgebungskunde", §. 94. Das neue Budget hat ein ſtreng durchgeführtes Syſtem aller Verwaltungsausgaben, daneben auch die Erhebungskoſten der Einnahmen ſelbſtändig als Ausgaben aufgeführt.

Der Name und der Begriff der Credite ſtammt aus Frankreich und beruht, wie ſchon geſagt, auf dem Princip der Steuerbewilligung. Malchus, a. a. O., S. 165, hat ſie als „Kategorien der Abweichungen vom ordentlichen Budget" richtig bezeichnet („crédits complémentaires, crédits supplémentaires und crédits extraordinaires", Moniteur Nr. 110 und Nr. 144 von 1827). Später ſind dieſe drei Kategorien richtiger auf zwei zurückgeführt: crédits supplémentaires („Ueberſchreitung der Credite") und crédits extraordinaires („Eröffnung nicht vorhergeſehener Credite"). Vergl. von Hock, a. a. O., S. 91.

Es iſt nun klar, daß das ganze Ausgabenweſen mit der Regelung des Statshaushalts jetzt in die verſchiedenen Budgets aufgenommen iſt und daß daher, ſowie man von Werth und Grund der einzelnen Ausgaben abſieht, das Ganze als integrirender Theil des Staatshaushalts angeſehen werden muß.

Zweites Buch.

Der Staatshaushalt.

Begriff.

Allerdings bildet der Staatshaushalt formell den letzten Theil der Staatswirthschaft. Es empfiehlt sich aber für unsern Zweck, ihn der Lehre von den Staatseinnahmen, die er eigentlich voraussetzt, vorangehen zu lassen.

Der Staatshaushalt ist zunächst seinem formellen Begriffe nach die ziffermäßige Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben, um vermöge derselben die einen durch die andern bestimmen zu können. Es ist klar, daß er schon in diesem Sinne nothwendig ist, und daß erst in ihm die ganze Staatswirthschaft ihren Abschluß erhält. Aber mit der hohen Bedeutung der letztern gehen auch Aufgabe und Wesen des Staatshaushalts weiter.

Jede Ausgabe des Staats, als ziffermäßiger Ausdruck des Staatsbedarfs, hat wie der letztere selbst die Tendenz zur möglichst großen Entwickelung. Es kann für den Staat und durch denselben eigentlich nie zu viel geschehen; und das gelangt zur Geltung in dem Streben des Staats, seine Ausgaben beständig und auf allen Punkten zu erhöhen. Dem entgegen tritt das Interesse der Einzelnen, so wenig als möglich an die Gesammtheit abzugeben. Der Gegensatz, der daraus entsteht, ist ein ewiger, weil er absolute Grundlagen hat. Die große Aufgabe des Staatshaushalts ist es nun aber, in diesem Gegensatze das richtige Maß zu finden. Der Staatshaushalt kann und soll daher nicht bei jener bloßen ziffermäßigen Berechnung stehen bleiben.

Es genügt ihm daher auch nicht, blos die beiden Gruppen der Einnahme und Ausgabe nebeneinanderzuſtellen und, ſoweit thunlich, die Deckung der einen durch die andere hervorzubringen. Es iſt vielmehr ſeine große Function, die Einnahmen der Finanzen im Namen der Ausgaben der Verwaltung zu fordern, um es dann der Finanzwiſſenſchaft im einzelnen zu überlaſſen, die Einnahmen richtig zu vertheilen und zu erheben, und der Verwaltung, die ihr durch die Einnahmen erhobenen Summen richtig zu verwenden. Der Staatshaushalt iſt daher in dieſem Sinne nicht mehr blos eine Verwaltungsthätigkeit für das Verhältniß der beiden Factoren, ſondern er wird zum Bewußtſein über das ganze wirthſchaftliche Leben des Staats; in ihm kommen alle Geſichtspunkte zum Ausdruck, welche im Staate berechtigt ſind, weil ſie in ihm die Mittel finden, zu ihrer Verwirklichung zu gelangen; er muß daher ſelbſt, ſowie überhaupt die höhere Idee des Staats zur Geltung gelangt, aus einer blos formalen Rechnungsthätigkeit zu einem ſyſtematiſchen, von Einnahmen und Ausgaben geſchiedenen, ſelbſtändigen Gebiete der Staatswirthſchaft werden, in welchem jeder Theil ſeine eigene Function hat; ja er muß endlich mit ſeinem ganzen Inhalt, als Grundlage der Verwaltung einerſeits und als Eingriff in das perſönliche Eigenthum durch die Steuern andererſeits, als eine ſelbſtändige Geſetzgebung auftreten, für welche dann das Finanzminiſterium das vollziehende Organ iſt. Und erſt damit vollendet ſich die Idee der Staatswirthſchaft; in ihr iſt das ganze ſtaatswirthſchaftliche Leben jetzt ein Object des bewußten Willens der ſtaatlichen Gemeinſchaft, gemeinſam mit allen andern Functionen des Staats den Geſetzen unterworfen, nach denen ſich das organiſche Staatsleben richtet; aus der bloßen ſtaatswirthſchaftlichen Ordnung iſt eine verfaſſungsmäßige Staatswirthſchaft geworden, die nach den allgemeinen Grundſätzen des verfaſſungsmäßigen Regierungsrechts geregelt wird; und dieſe verfaſſungsmäßige Staatswirthſchaft nennt man nach ihrem Hauptgebiete die Lehre vom Budget.

So wie nun auf dieſe Weiſe das Princip der Verfaſſungsmäßigkeit mit den Kategorien von Geſetz und Verordnung, Haftung und Verantwortlichkeit in die Staatswirthſchaft hineintritt, ſo bleibt ſie ſelbſt kein einfacher Begriff mehr. Es erſcheinen

vielmehr jetzt die Functionen, welche sie umfaßt, selbständig nebeneinander; der Staatshaushalt wird ein öffentlich rechtliches System und daher jetzt erst für eine wissenschaftliche Behandlung empfänglich. Das System ist einfach und naturgemäß; die wichtigste Forderung bei seiner Betrachtung ist die, es als eine Einheit, oder vielmehr als eine einheitliche Function zu erkennen; denn in der Wirklichkeit ist es eine solche geworden. Die Elemente dieses Systems sind demnach zuerst die Bildung des staatswirthschaftlichen Gesetzes, das wir eben das Budget nennen, dann die mechanische Ausführung dieses Gesetzes in der Staatsrechnung und Geldverwaltung, und endlich das System der Controle, welches darüber wacht, daß in Cassa und Zahlung auch wirklich das staatswirthschaftliche Gesetz zur Ausführung gelange.

Es liegt in dem oben bezeichneten Wesen der Staatswirthschaft, weshalb wir eigentlich so wenig über dieselbe in der Literatur finden. Das vorige Jahrhundert gelangt eigentlich nicht weiter als bis zu dem Satze, daß es überhaupt ein organisches Verhältniß zwischen Einnahmen und Ausgaben bei den Völkern geben müsse, was zuerst Montesquieu, XIII, Kap. 12 („Verhältniß der Höhe der Abgaben zum Reichthume der Völker") aussprach; ähnlich dann Sonnenfels („Princip", S. 27), Pölitz, „Encyklopädie", VI, 43 u. a. Der erste, der ein Princip aufstellt, ist Justi, „Finanzwesen", S. 45; er will, daß sich die Ausgaben nach den Einnahmen richten sollen; Necker, „Admin. des Fin., de la France", I, 33, weist dann auf die Gefahren und Folgen zu hoher Besteuerung hin. In unserm Jahrhundert wird namentlich in den ersten Jahrzehnten die Frage in direct entgegengesetztem Sinne entschieden; die Forderung tritt auf, daß vielmehr die Ausgaben die Einnahmen bestimmen sollen; so Schmalz, „Staatswirthschaftslehre", II, 152; Fulda, „Handbuch der Finanzwissenschaft", S. 9, 10; Pölitz, „Encyklopädie", VI, 48, namentlich Lotz, „Staatswirthschaftslehre", III, 128. Aber einig wird man sich nicht; s. den ganzen Streit vorzüglich Aretin, „Staatswirthschaft und Constitutionelle Monarchie", II, IX, §. 2, S. 200 fg., mit der Literatur der theoretischen Discussion. Die Verfassungen selbst sind noch nicht entwickelt genug, um zum Begriffe des Budgets als des Gesetzes für die Staatswirthschaft zu gelangen; daher bleiben die dahin gehörigen Fragen meist in denen für die Finanzverwaltung stecken, wie bei Jacob, oder im technischen Element, wie bei Malchus. Man kann sagen, daß erst seit 1848 die selbständige Bedeutung des Staatshaushalts hervortritt — freilich nicht immer; so hat Umpfenbach das ganze Gebiet ver-

geſſen, und welcher Meinung Pfeiffer („Einnahmen", S. 10 fg.) iſt, haben wir nicht erſehen können. Das Bedeutendſte, was hier geleiſtet iſt, ſind ohne Zweifel die beiden Werke von C. Freiherrn von Czörnig, „Syſtematiſche Darſtellung der Budgets von Großbritannien, Frankreich, Preußen und Oeſterreich 1862 mit dem ganzen Material der Jahre 1862 und 1863", und deſſen „Darſtellung und Einrichtung über Budget, Staatsrechnung und Controle in Oeſterreich, Preußen, Sachſen, Baiern, Würtemberg, Baden, Frankreich und Belgien 1866". Die gewöhnliche Statiſtik gibt die Ziffern, die für die Sache ſehr lehrreich ſind, aber für Recht und Ordnung natürlich wenig nützen. Durch Czörnig's Werke iſt es jetzt leicht, den Ueberblick zu erhalten; das hiſtoriſche Element aufzunehmen, lag leider nicht in ſeiner Abſicht. Hock und Vocke haben daneben für Frankreich und England ſpeciell den Gegenſtand ſo gründlich erörtert, daß im Folgenden die leitenden Gedanken genügen dürften.

A. Die Staatswirthſchafts-Geſetzgebung oder das Budget.

Begriff und Elemente der Geſchichte.

Das Budget oder das Staatswirthſchaftsgeſetz iſt nun dasjenige Geſetz, welches ziffermäßig die Geſammtheit aller Einnahmen und Ausgaben des Staats zuſammenfaßt und die erſtern wie die letztern ſomit geſetzlich in der Weiſe fixirt, daß das Miniſterium der Finanzen nach den beſtehenden Finanzgeſetzen die erſtern zu erheben und die letztern dem Verwaltungsminiſterium zu übergeben hat, welche ſie nach den beſtehenden Verwaltungsgeſetzen verwenden. Iſt jenes nicht thunlich und bedarf die Verwaltung einer Anleihe, ſo ſoll dieſe Anleihe formell als ſelbſtändiges Geſetz beſtimmt werden, das aber natürlich ſeinem Weſen nach mit dem geſammten Budget zuſammenhängt.

Das Budget enthält daher ein vollſtändiges Bild des Staatslebens, ſoweit daſſelbe durch wirthſchaftliche Mittel bedingt erſcheint. Je höher ferner ein Budget entwickelt iſt, deſto mehr kommen die Grundſätze, welche für das Ganze gelten, auch für jeden Theil der Verwaltung zur Geltung. So iſt das Budget

in ſeiner höchſten Geſtalt ein Syſtem von Verwaltungsbudgets, und jeder ſeiner Theile muß daher auf dieſelbe Weiſe behandelt werden wie das Ganze. Nur wird dabei dieſes Ganze naturgemäß von der Volksvertretung im ganzen der Discuſſion unterzogen, während die einzelnen Theile den Fachmännern zugewieſen werden. So wird die Ausbildung des Budgets der Proceß, durch welchen der Staat zum Bewußtſein einerſeits ſeiner Aufgaben, andererſeits ſeiner Kräfte gelangt und das Verhältniß zwiſchen beiden objectiv feſtſtellt. Daher iſt das Budget ſtets der Schwerpunkt aller Verhandlungen der Volksvertretung geweſen und wird es bleiben.

Ebendeshalb nun iſt es klar, daß ſich dieſer Staatshaushalt weder raſch noch gleichmäßig hat bilden können. Das, was Europa gegenwärtig in dieſer Beziehung beſitzt, iſt vielmehr das Ergebniß einer langen und kampfvollen Geſchichte, die reich an den wichtigſten Erſcheinungen und Fragen iſt. Der Kern dieſer Geſchichte iſt der Uebergang von der einfachen Staatsrechnung, welche die Finanzverwaltung zu allen Zeiten hat machen und ablegen müſſen, zum Budget, in welchem die Volksvertretung den geſammten Haushalt verwaltet und zum ſtaatswirthſchaftlichen Geſetz macht, ſodaß die Staatsrechnung mit ihrer ganzen Ordnung jetzt nach den Erforderniſſen der ſtaatswirthſchaftlichen Geſetzgebung ſich richtet. Legt man aber auch hier die geſellſchaftlichen Elemente und die daraus hervorgehende Stellung des Königthums zu Grunde, ſo iſt die hiſtoriſche Stellung des gegenwärtigen Budgets eine leichtverſtändliche.

In der Staats- und Verwaltungsloſigkeit der Geſchlechterordnung gibt es natürlich keinen Staatshaushalt; alles öffentliche Eigenthum erſcheint noch als perſönliches Eigenthum des Königs, und niemals hat der Grundbeſitz bis auf die neueſte Zeit es bis zum rationellen Haushalte gebracht. In der ſtändiſchen Epoche dagegen bildet ſich der erſte Organismus einer Regierung; der „Amtmann" tritt auf; jedes Amt hat ſeinen Kreis; die Regalien fangen an eine allgemeine Einnahme zu bilden, und ſo entſtehen die erſten Verrechnungen dieſer Amtleute mit dem Könige. Der letztere muß daher jetzt eine eigene Kammer zum Zwecke dieſer Verrechnungen errichten; das iſt die Camera Principis, welche zugleich die Domänen verwaltet, über die Regalien Buch führt,

und wo Steuern und ſonſtige außerordentliche Einnahmen auftreten, dieſelben verzeichnet. So entſteht die erſte rohe Organiſation der Staatsrechnung, die Hofkammern, die Cour des comptes in Frankreich, die Court of exchequer in England. Allein noch ſind alle dieſe Einnahmen ſowie die Rechte und Beſitzungen, worauf ſie ſich ſtützen, Eigenthum des Königs; er hat niemand Rechenſchaft zu geben, und eine organiſche Verwaltung exiſtirt nicht. Bei aller Verſchiedenheit im einzelnen iſt daher die Sache ſelbſt in ganz Europa weſentlich dieſelbe: der Staatshaushalt iſt der rein königliche Haushalt, der mit den wirthſchaftlichen Intereſſen des Staats noch wenig zu thun hat. Als nun im 17. und namentlich im 18. Jahrhundert das Königthum die Stände unterwirft und die Steuern zu regelmäßigen Einnahmen macht, entſteht allerdings ein weit ausgebreiteter, ſyſtematiſch entwickelter Organismus für die Verrechnung der Staatseinnahmen, und die Bedeutung der verſchiedenen „Hofkammern" nimmt zu; allein das Princip bleibt daſſelbe: die Einnahmen ſind Einnahmen des Königs, das Recht auf dieſelben iſt ſein Recht, eine Rechenſchaft darüber gibt es nicht; die wichtigſten Theile der innern Verwaltung bleiben nach wie vor in den Händen der Stände; der König verwaltet noch wenig und zahlt noch weniger, und es iſt klar, daß eine ganz andere Baſis gefunden werden muß, um zu einem wirklichen Staatshaushalte zu gelangen.

Dieſe Baſis nun war eine doppelte, und zwei Staaten in Europa haben ihrerſeits jede Seite derſelben in höchſt merkwürdiger Weiſe vertreten. Das waren England und Preußen.

England hatte ſchon im 17. Jahrhundert den königlichen Abſolutismus gebrochen und die Steuerbewilligung gewonnen. Die Folge davon war die Durchführung des Princips der wirthſchaftlichen Verantwortlichkeit der Regierung für die Verwaltung der Steuern, denn das Volk ſah mit Recht dieſe Steuern als die ſeinigen an und betrachtete die Regierung als ſeinen Mandatar. So entſtand der große Grundſatz der Bewilligung nicht blos der Steuern als Einnahmen des Staats, ſondern auch der Verwendung derſelben als der Verwaltung deſſelben; und auf dieſem Wege hat die engliſche Volksvertretung in und mit den Steuern ſich zugleich die ganze Verwaltung des Staats unterworfen. Das iſt, wie wir an einem andern Orte dargelegt haben, die eigent-

liche Idee des Selfgovernments — die verfaſſungsmäßige Verwaltung auf Grundlage der Steuerbewilligung. Dieſes große Princip hat England für Europa gewonnen.

Allerdings war die Folge davon, daß dieſes Recht der Steuerbewilligung ſich von Anfang an nicht an ein ſyſtematiſches Budget, ſondern eben an die einzelnen Steuern anſchloß. Der Staatshaushalt beſtand daher aus lauter einzelnen Theilen, deren Baſis jedesmal eine beſtimmte Steuer war. Und von dieſer hiſtoriſchen Baſis hat ſich England auch jetzt noch nicht ganz trennen können. Dazu kam der große Umfang ſeiner Selbſtverwaltung, welche ihre Steuern örtlich aufbrachte und aufbringt. England hat daher zwar den freien, nicht aber den organiſchen Staatshaushalt in Europa begründet.

Das Reich, das dieſen letztern erzeugte, war Preußen. Hier war das Land arm, die königliche Macht von außen beſtändig bedroht, die Geſtalt des Reichs ungünſtig, die Feinde mächtig und wachſam. Neben dem energiſchen Charakter ſeiner Fürſten bedurfte daher Preußen eines zweiten Moments, das als ſeine Lebensbedingung angeſehen werden mußte. Es mußte einen wohlgeordneten, ſtreng gehandhabten Staatshaushalt führen. Preußen hat dies von allem Anfang an begriffen; es iſt die Heimat des beſten und ſparſamſten adminiſtrativen Staatshaushalts, den Europa kennt. Und von allem, was es iſt und leiſtet, verdankt es dieſem ſtrengen adminiſtrativen Haushalte nicht das Wenigſte.

England und Preußen waren daher die Muſter aller Staatswirthſchaft im vorigen Jahrhundert. Frankreich ging daneben unter der Laſt ſeiner Unwirthſchaft zu Grunde. Da kam die Revolution. Mit ihr zwei Principien für den Staatshaushalt, abgeſehen von ihren Folgen für die Staatseinnahmen. Das erſte war die Einheit deſſelben, das zweite war die Freiheit. Die erſte machte aus dem Syſtem der Einnahmen und Ausgaben ein Ganzes und ſchuf ſo das, was wir jetzt das Budget nennen; die zweite brachte die Verantwortlichkeit der Verwaltung hinein und zwang damit die Regierung, das ganze Budget in die einzelnen Gebiete der Miniſterien aufzulöſen, um die Verantwortlichkeit an jedem einzelnen derſelben praktiſch durchführen zu können. Die eigentliche Revolution gelangte freilich nicht weiter

als bis zur Aufſtellung dieſer Principien; unter Napoleon bildete ſich dann das adminiſtrativ-einheitliche Element im hohen Grade aus; unter der Reſtauration trat dann der Grundſatz der Verantwortung ſyſtematiſch durchgeführt hinzu; und ſo entſtand in den zwanziger Jahren das, was wir das gegenwärtige Budget nennen, das vollſtändige Staatshaushaltsgeſetz, in welchem ſowol die Ausgaben als die Einnahmen und endlich das Ganze Gegenſtand ſelbſtändiger Geſetzgebung wurden. Die deutſchen Staaten folgten dieſem Beiſpiele, aber langſam und ſtückweiſe; der Süden mit ſeinen Verfaſſungen ging ſeit 1818 voran; die Mitte Deutſchlands ſchwankte hin und her und gelangte (Sachſen, Heſſen) erſt nach 1830 zu den Elementen eines verfaſſungsmäßigen Staatshaushalts; der Norden (Preußen, Hannover) lehnte noch immer jede Theilnahme des Volks an ſeiner Staatswirthſchaft ab, und Oeſterreich dachte nicht daran, dieſelbe zu gewähren. Erſt das Jahr 1848 bringt dann den Sieg der verfaſſungsmäßigen Geſetzgebung überhaupt und namentlich für die Staatswirthſchaft, und jetzt iſt mit Ausnahme Rußlands dieſer Grundſatz für ganz Europa ein geltender.

So iſt das „Budget" entſtanden; es iſt in Deutſchland noch ſehr jung; wir ſind auch in dieſer Beziehung erſt ſeit einem halben Menſchenalter in die Reihe der civiliſirten Nationen getreten. Jetzt aber iſt es nothwendig, ſich über Inhalt und Form dieſes Budgets klar zu ſein. Die Kenntniß deſſelben bildet eine der weſentlichen Bedingungen für jede öffentliche Thätigkeit; und im Grunde iſt die Sache ſelbſt eine ebenſo einfache als leicht verſtändliche.

Eine eigentliche Geſchichte des Staatshaushalts im obigen Sinne gibt es nicht; die Grundzüge derſelben ſind indeß ſo innig mit der ganzen Verfaſſungsgeſchichte verflochten, daß die letztere ohne die erſtere kaum gegeben werden kann. Eine eingehende Darſtellung würde von hohem Intereſſe ſein, allein ſie iſt ohne große archivaliſche Unterſuchungen nicht ausführbar, denen tüchtige Studien über die Finanzen vorausgehen müßten. Englands Entwickelung iſt am beſten bei Gneiſt dargelegt; namentlich der §. 68, „Das Grundverhältniß von Geſetz und Steuerbewilligung" („Engliſches Verfaſſungsrecht" II, 832 fg. Die Arbeiten von Herdegen und Regenauer gehen nicht über die neueſte Zeit zurück. Das öffentliche Recht der preußiſchen ſtaats-

wirthſchaftlichen Geſetzgebung als Theil des Verfaſſungsrechts ausführlich bei Rönne, „Staatsrecht der preußiſchen Monarchie", II, §. 64 fg.

Die Bildung des Budgets.

(Die ſtaatswirthſchaftliche Geſetzgebung.)

Das Budget iſt demnach jetzt das auf verfaſſungsmäßigem Wege zu Stande gekommene Staatswirthſchaftsgeſetz. Die Bildung dieſes Geſetzes iſt in den Grundzügen dieſelbe wie die jedes andern Geſetzes. Allein bei der immer wachſenden Bedeutung der Staatswirthſchaft überhaupt und bei dem Umfang, in welchem die letztere in die Einzelwirthſchaft hineingreift, hat ſich nun jener Act, durch welchen der Staat ſeine ganze Wirthſchaft wie in Einem Griffe zuſammenfaßt, mehr und mehr in ſeine einzelnen Theile aufgelöſt. Die Bildung des Budgets muß daher jetzt als ein vielgeſtaltiger Proceß angeſehen werden, in welchem jedes Moment ſeinen eigenthümlichen Inhalt und ſeine eigenthümliche Form hat. Die Grundzüge ſind folgende.

Jede Bildung des Budgets hat zwei Grundlagen. Die erſte iſt die Feſtſtellung des Bedarfs. Dieſe geſchieht durch die einzelnen Miniſterien, je nach ihrem Reſſort, und theilt ſich in die ordentlichen oder ſyſtemiſirten und die außerordentlichen Ausgaben oder Credite. Die Zuſammenſtellung derſelben wird dann dem Finanzminiſter übergeben. Sie unterſcheiden ſich von den folgenden, indem ſie in der Hauptſache feſte Summen ausmachen. Etwas anders geſtaltet ſich das zweite Element.

Neben der Beſtimmung der Ausgaben tritt die Beſtimmung der Einnahmen auf, deren Berechnung und Zuſammenſtellung Sache des Finanzminiſters iſt. Dieſe hat naturgemäß immer bis zu einem gewiſſen Grade auf einer wahrſcheinlichen Annahme zu beruhen. Die Beſtimmung dieſer wahrſcheinlichen Größe der Einnahmen iſt eine der ſchwierigſten, aber auch der wichtigſten Aufgaben der Finanzverwaltung. Sie ſetzt eine genaue Bekanntſchaft mit den volkswirthſchaftlichen Zuſtänden und der Fähigkeit derſelben voraus, dem Staate ein beſtimmtes Maß von Einnahmen zu geben; die Richtigkeit dieſer Berechnung wird die Grundlage für die Summen, welche die Staatsverwaltung für ihre Zwecke

gebrauchen darf, und auf ihr beruht daher zuerst und zumeist das Gleichgewicht der Einnahmen und Ausgaben des Staats. Es ist natürlich unmöglich, darüber etwas Allgemeingültiges zu sagen, da dies sich stets nach den besondern Verhältnissen des einzelnen Landes richten muß.

Nur das muß als Princip gelten, daß dieser Wahrscheinlichkeitsrechnung stets die Durchschnittsrechnung der vergangenen Jahre zu Grunde liegen muß und daß erst diese für die erstere ein gewisses Maß der Sicherheit gibt, indem ein Abweichen der wahrscheinlichen Annahme von den Durchschnitten vorliegender Ergebnisse stets einer besondern Begründung bedarf, um gelten zu können. Im allgemeinen kann man jedoch, wenn die wirklichen Einnahmen eine regelmäßige Steigerung erfahren haben, eine solche auch für die Zukunft als wahrscheinlich setzen; jedoch muß dabei als Grundsatz gelten, daß man die Thatsache des Fortschritts der Einnahmen niemals blos nach ihrer ganzen Summe ohne Unterscheidung der Wahrscheinlichkeitsrechnung über den zu erwartenden Fortschritt zu Grunde legen darf, sondern vielmehr dieselbe auflösen und die Quellen der Steigerung in den einzelnen Einnahmen aufsuchen und erst nach dem Verhältnisse dieser letztern die Wahrscheinlichkeit der Zunahme und Abnahme bestimmen muß. Der finanzielle Werth einer solchen Berechnung beruht demnach auf dem Eingehen in diese einzelnen Punkte der Einnahme; je genauer das letztere ist, desto größer ist der Werth des Voranschlags für das Staatseinkommen, und umgekehrt. Und es ist nicht überflüssig, daran zu erinnern, daß auch das Urtheil Einzelner in seinem Werthe sich nach denselben Regeln richtet; nirgends sind allgemeine Phrasen weniger zulässig als gerade auf diesem Punkte.

Auf Grundlage der Nachweisung des Erfordernisses für die Verwaltung und der Wahrscheinlichkeit der Einnahmen für die Finanzen wird dann der Staatsvoranschlag gebildet, dessen Inhalt die Nachweisung der wahrscheinlichen Einnahme und die ziffermäßige Zuweisung der einzelnen Summen für die Ausgaben der Verwaltung enthält. Der Staatsvoranschlag ist demgemäß die Grundlage für den wirklichen Staatshaushalt.

Dem Staatsvoranschlage folgt dann die Berathung desselben im Ministerrathe. Der Inhalt und Zweck dieser Berathung ist

durch die Natur der Sache gegeben. Sie erſcheint der Regel nach als der Verſuch, die Anforderungen der einzelnen Theile der Verwaltung gegenüber den Finanzen geltend zu machen. Die Form dieſer Berathung iſt naturgemäß je nach der Verfaſſung der Staaten eine verſchiedene, aber der Inhalt derſelben iſt im weſentlichen ſtets derſelbe. Bei den Staaten mit Volksvertretung geht die Berathung des Voranſchlags im Miniſterrathe der Berathung im Körper der Volksvertretung vorauf, und dieſe ſchließt ſich dann als zweites Glied an jene an. Wo die letztere nicht ſtattfindet, ſchließt die miniſterielle Berathung mit einem Uebereinkommen der einzelnen höchſten Organe der Verwaltung über die einzelnen Poſitionen des Voranſchlags. Kommt ein ſolches Uebereinkommen nicht zu Stande, ſo bleiben die unentſchiedenen Punkte der Entſcheidung der höchſten Staatsgewalt vorbehalten.

Der auf dieſe Weiſe gebildete Staatsvoranſchlag wird alsdann nach verfaſſungsmäßigem Rechte der Volksvertretung zur Berathung und Beſchlußfaſſung vorgelegt. Die hiſtoriſche Entwickelung des Staatshaushalts hat es begründet, daß man dieſen Act der Beſchlußfaſſung mit dem Namen der „Steuerbewilligung" bezeichnet. Es iſt klar, daß dieſe Bezeichnung durchaus nicht mehr die richtige iſt. Die Bewilligung der Steuern bildet zwar einen weſentlichen Theil der ganzen ſtaatswirthſchaftlichen Geſetzgebung, aber keineswegs das Ganze; denn erſtlich gehört neben derſelben auch die Beſchlußfaſſung über das wirthſchaftliche Einkommen des Staats dazu, zweitens die Bewilligung zur Benutzung des Staatscredits, drittens aber und vor allem auch die Bewilligung der Ausgaben. Der Ausdruck Steuerbewilligung ſollte daher aus dieſem Gebiete ganz wegfallen. Was aber die Beſchlußfaſſung über den Staatsvoranſchlag — die ſogenannte Budgetberathung — betrifft, ſo iſt es klar, daß ſie nothwendig aus einer bloßen Berathung über Summen und Ziffern zu einer Berathung über die Verwaltung ſelbſt werden muß, welcher die beſchloſſenen Einnahmen zur Verfügung geſtellt werden. Die Steuerbewilligung bedeutet daher in Wahrheit nicht etwa blos die Bewilligung der Steuern, ſondern iſt die Haupterſcheinung des Princips des verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts im Staatsleben überhaupt; die Forderung nach derſelben, der Kampf um ſie, ihre Gültigkeit und ihr Werth ſind keine ſtaatswirthſchaftlichen, ſondern verfaſſungsmäßige Principien und

Fragen, und liegen daher außerhalb des Kreises, mit dem die Lehre vom Budget zu thun hat. Wenn diese Berathung zu Ende ist, tritt der letzte Act in der Bildung des Staatswirthschaftsgesetzes ein.

Dieser letzte Act ist die allerhöchste Sanction. Die allerhöchste Sanction des Voranschlags macht aus demselben das Staatshaushaltsgesetz für die Zeit, auf welche dasselbe berechnet ist. Sie legt der Finanzverwaltung die Pflicht auf, den übrigen Zweigen der Verwaltung die im Voranschlage bestimmten Summen zu zahlen und für ihre Herbeischaffung zu sorgen; sie gibt den Verwaltungszweigen das Recht, in der vom Voranschlage bestimmten Weise über die ihnen zur Verfügung gestellten Summen zu disponiren. Sie enthält damit zugleich die Anerkennung aller Gesetze, welche die Formen der Einnahmen bestimmen; eine Aenderung muß dann schon durch ein besonderes Gesetz erlassen werden. Die allerhöchste Sanction ist eigentlich der Punkt, wo die Verantwortlichkeit der Finanzverwaltung beginnt. Die letztere hat dafür einzustehen, daß einerseits ihre Berechnungen im wesentlichen richtig sind, und andererseits, daß die einzelnen Verwaltungszweige ihre Erfordernisse wirklich ausbezahlt erhalten. Es ist gänzlich falsch, die Verantwortlichkeit in der Staatswirthschaft von der Steuerbewilligung als irgendwie abhängig zu denken; sie hat nur einen Sinn dem Staatsoberhaupte gegenüber und enthält die Verpflichtung, nach dem Staatsbudget zu verfahren, eine Verpflichtung, welche nicht auf der Steuerbewilligung, sondern auf der allerhöchsten Sanction beruht, da erst diese aus dem Voranschlage ein Gesetz macht. Daß in gewissen Verfassungen die Volksvertretungen ganz oder zum Theil das Gericht constituiren, welches solche Uebertretungen beurtheilt, ändert an dem wahren Verhältnisse nichts; ebenso wenig das Recht der Anklage, welches demselben zuweilen zusteht. Das Wesen der Sache bleibt dabei stets dasselbe und beruht auf dem Grundsatze, daß die allerhöchste Sanction aus dem Voranschlage ein Gesetz macht, welches von niemand verletzt werden darf.

Berechnung, Voranschlag und allerhöchste Sanction haben nun endlich, wie das in der Natur eines guten Haushalts liegt, auch nur Gültigkeit für eine bestimmte Zeit, für welche Einnahmen und Ausgaben festgestellt werden. Dieser bestimmte Zeit-

raum für den Entwurf und die Gültigkeit des Voranſchlags heißt die Wirthſchaftsperiode des Staatshaushalts. Dieſe Wirthſchaftsperiode hat wieder zwei Formen und daher auch zwei Namen. Zuerſt iſt ein formeller Abſchluß der Rechnungen nothwendig, wie bei jeder Verwaltung, der ſich dann freilich nur auf die wirklich bereits eingekommenen oder fälligen Einnahmen bezieht; der Zeitraum dafür heißt die Rechnungsperiode. Derjenige Zeitraum dagegen, der die geſammte Bewegung der Einnahmen und Ausgaben nach einer wahrſcheinlichen Berechnung in einer beſtimmten Zeit umfaßt, heißt die Finanzperiode. Die Finanzperiode iſt naturgemäß ſtets länger als die Rechnungsperiode; bei ihr ſind die Ziffern nur der Ausdruck des eigentlichen Gegenſtandes der Staatswirthſchaft, der Steuerkraft des Volks und des Ganges der Staatsverwaltung; bei der Rechnungsperiode ſind ſie dagegen die eigentliche Hauptſache. Die Rechnungsperiode iſt demnach die Periode des Staatshaushalts, die Finanzperiode iſt die Periode der Staatswirthſchaft. Die Ausdrücke Netto- und Bruttobudget bezeichnen, daß im erſtern Falle die Erhebungskoſten der Einnahmen, ſowol bei den wirthſchaftlichen Staatseinkommen als bei den Steuern, bereits abgerechnet ſind, während im letztern die geſammte Roheinnahme aufgeführt wird. Es iſt viel Streit über dieſe unfertige Bezeichnung. Richtig iſt, daß jede Einnahme nach den Regeln der Buchführung ihre Ausgabe als Belaſtung auf dem Debetfolium hat und ſomit jeder Poſten als Ganzes zur Abſtimmung gebracht wird.

Auf dieſe Weiſe beſtimmt ſich die geſetzliche Ordnung der ganzen Bewegung der Einnahmen und Ausgaben. Man nennt dieſelben auch mit fremdem, aber ungenauem Namen Budget und das Ergebniß des Budgets die Bilanz des Staatshaushalts. Es iſt mit dem Namen nichts gewonnen; im Gegentheil macht derſelbe durch den in ihm liegenden Mangel an Unterſcheidung der einzelnen Momente die Sache nur für die oberflächliche Beſprechung, nicht für die wiſſenſchaftliche Behandlung leichter.

Das nun iſt das Staatswirthſchaftsgeſetz; und jetzt iſt es leicht, die Kategorien der vollziehenden Gewalt daran anzuknüpfen. Für die Einnahmen, wie ſie im Budget vorkommen, hat der Finanzminiſter die Executive; er hat ſie zweitens für die Uebergabe an die einzelnen Verwaltungsminiſter. Dagegen geht ihn

natürlich die Verwendung der an die letztern ausgezahlten Summen nichts an; hier hört seine Gewalt und mithin auch seine Verantwortlichkeit auf, die der Verwaltungsbehörden tritt ein, und das Gebiet der eigentlichen Verwaltung beginnt. Jene Vollziehung der Bestimmungen des Budgets durch das Finanzministerium ist aber selbst eine doppelte. Einerseits hat es dafür zu sorgen und ist dafür verantwortlich, daß die gesetzlich vorgeschriebenen Einnahmen durch seine Organe auch wirklich erhoben werden; diese Erhebung ist es, welche wir, für sich betrachtet, die Finanzverwaltung im engern Sinne nennen; und hier beginnt daher das Gebiet der Finanzwissenschaft als Theil der Staatswirthschaft. Andererseits vollzieht es das Gesetz durch die Auszahlungen und das damit verbundene Buchhaltungs- und Zahlungswesen; und hier beginnt daher der zweite Theil der Lehre vom eigentlichen Staatshaushalte.

Dieser eigentliche Staatshaushalt hat nun in den verschiedenen Staaten Europas eine verschiedene Form bei wesentlich gleichem Inhalte und gleichen Grundsätzen, und es ist von großem Interesse, dieselben sich zu vergegenwärtigen.

Wenn man die Budgetbildung in England, Frankreich und Deutschland vergleicht, so kann man im allgemeinen sagen, daß sich dieselbe in England wesentlich historisch entwickelt hat, daß sie in Frankreich sich an eine möglichst strenge Kassenführung und Buchhaltung anschließt, und in Deutschland die Grundlage derselben wesentlich die Theorie ist. Doch ist der Einfluß des englischen Budgetwesens für ganz Europa maßgebend geworden, sodaß bei aller Verschiedenheit die Grundzüge der Budgetbildung wol in allen Staaten die gleichen sind. Diese Grundzüge derselben sind für die drei großen Staatenbildungen folgende.

Die ganze Budgetbildung Englands beruht darauf, daß die durch ein besonderes Finanzgesetz einmal festgestellten Einnahmen, und die durch ein besonderes Verwaltungsgesetz einmal festgestellten Ausgaben nicht mehr der jährlichen Bewilligung oder Verhandlung im Parlament unterliegen, sondern nur als Inhalt der Staatsrechnung dem Parlament mitgetheilt werden, sodaß der Gegenstand der jährlichen Parlamentsverhandlungen sich auf ungefähr ein Viertheil der ganzen Staatsrechnung beschränkt. Allein dennoch müssen auch die Beträge der gesetzlichen Einnahmen und Ausgaben dem Parlament zur Kenntniß vorgelegt werden, sodaß diese Vorlage, in der Form zwar ein Ganzes ist, rechtlich aber aus zwei wesentlich verschiedenen Theilen besteht. Das Verfahren, welches daraus entsteht, ist fol-

gendes. Zuerſt legt der Finanzminiſter die ganze Staatsrechnung in Einnahmen und Ausgaben, und zwar die Einnahmen theils nach dem veranſchlagten Betrage der geſetzlichen, theils nach dem der vorher für das Jahr geforderten Steuern (namentlich der Income tax), vor; die Ausgaben ſind in acht Hauptklaſſen und gleichfalls nach der obigen Unterſcheidung getheilt. Darauf conſtituirt ſich das ganze Haus in bekannter Weiſe als Comité, und wählt dann zwei Hauptausſchüſſe, den einen für die Ausgaben (Comittee of supplies), den andern für die Einnahmen (Comittee of ways and means — der Wege und Mittel [zur Deckung]). Der Bericht beider Ausſchüſſe wird dann Gegenſtand der Berathung; hierbei hält der Finanzminiſter ſeinen Hauptvortrag, der ſeinen eigentlichen Finanzplan darlegt; und dann wird der Beſchluß des Hauſes gefaßt, die Appropriation Act, welche weſentlich dazu beſtimmt iſt, die einzelnen Verwendungen der bewilligten Summen geſetzlich feſtzuſtellen. Damit iſt jede Ueberſchreibung (Revirement) des etwaigen Ueberſchuſſes eines Etats auf die Ausgaben des andern ſtreng beſeitigt und neben dem Rechte des Finanzminiſters auf die Erhebung der dauernd geſetzlichen und der jährlich bewilligten Summen ſteht die Pflicht deſſelben, ſie auch wirklich zu erheben und auszugeben. Der Unterſchied von Netto- und Bruttobudget, dem deutſchen Staatshaushalte gehörig, erſcheint hier daher gar nicht; ebenſo wenig iſt das „Budget" eine formale Einheit wie auf dem Continent, und die Steuerbewilligung tritt überhaupt weſentlich bei dem Erlaſſe der Finanzgeſetze, bei der Budgetbildung dagegen nur da auf, wo der Finanzminiſter neue und jährliche Ausgaben und Einnahmen in Vorſchlag bringt, ſodaß die ganze Budgetberathung in England viel kürzer iſt und eine weſentlich andere Geſtalt erhält als in Frankreich und Deutſchland. Die Summe der feſten jährlichen Ausgaben (30 Millionen) detaillirt bei Gneiſt, a. a. O., S. 768 fg. und S. 843. Doch zeigt das Folgende, wie tief die engliſchen Grundſätze auf den ganzen Staatshaushalt des Continents eingewirkt haben. Die Literatur iſt reich, ſoweit es ſich um das verfaſſungsmäßige Element dabei handelt; Verweiſung auf die Werke von Cox, Fiſchel, denen Vincke's kleine Schrift vorangeht; erſte genaue, mit den betreffenden Geſetzen verſehene Darſtellung des ganzen Verfahrens in Verbindung mit der Organiſation der Finanzen bei Gneiſt, a. a. O.; dazu über das Budget ſpeciell Czörnig, „Syſtematiſche Darſtellung", S. 19—27; die Geſchichte, jedoch mit vorzugsweiſer Beſchränkung auf die Einnahmen, bei Vocke. Die ganze öffentlich-rechtliche Frage und den Unterſchied zwiſchen England und dem Continent hat Gneiſt in ſeiner kleinen Schrift: „Budget und Geſetz nach dem conſtitutionellen Staatsrecht Englands mit Rückſicht auf die deutſche Reichsverfaſſung", 1867, kurz und höchſt klar behandelt.

Weſentlich anders ſind bei gleichen Grundgedanken die Natur, die Form und das Recht der franzöſiſchen Budgetbildung.

Die gegenwärtige Ordnung ihres öffentlichen Rechts beginnt bereits im vorigen Jahrhundert mit dem „Compte rendu au Roi" von Necker 1781. Die verzweifelte Lage des ganzen Staatshaushalts ließ schon damals diesen *ersten* großen Staatshaushaltsbericht nicht wie in England bei einzelnen Angaben stehen; er umfaßte vielmehr die Gesammtheit *aller* Einnahmen und Ausgaben des Staats, weil seine Aufgabe doch zuletzt wesentlich darin lag, nicht so sehr Ordnung zu bringen als Hülfe zu suchen. Die erste große Staathaushaltsrechnung Europas war daher auch das erste *systematische Bruttobudget*; und dieses hat das französische Budget bis auf den heutigen Tag beibehalten; es ist stets ein genaues Bruttobudget geblieben. Die Revolution erzeugte dann das Princip des allgemeinen Staatswirthschafts*gesetzes* durch Beschluß der Volksvertretung; die letztere fiel zwar unter Napoleon weg, allein die Einheit der gesammten Staatsrechnung blieb. Die gesammte Jahresrechnung ward *jährlich* wieder genau durchgenommen, und mit diesem zweiten Grundsatze begann nun die Epoche der Restauration. Hier stellten jetzt die Kammern die Forderung, daß sie — im Unterschiede von England — *jährlich das ganze Bruttobudget bewilligen und berathen wollten*. Natürlich ward dies letztere zu einer beinahe leeren Form; aber es hatte die Folge, daß die Finanzverwaltung die ganze den Franzosen eigenthümliche mathematische Genauigkeit und Umständlichkeit auf das Budget verwendete, um den Forderungen der Kammern zu genügen. So entstanden die *zwei* Richtungen nebeneinander, welche die Geschichte des französischen Budgets charakterisiren. Die *erste* ist der Kampf um das Recht und die Aufgaben der *Kammern* gegenüber dem massenhaften Material der Staatsrechnung; die *zweite* ist die höchst genaue Entwickelung des Staatsrechnungswesens, das die Möglichkeit eines genauern Eingehens auf die Einzelheiten theils geben, theils dieselben ersetzen sollte. Aus dem erstern dieser Elemente geht nun ein beständiges Schwanken über den Inhalt und die Form der Steuerbewilligung der Kammer hervor, das namentlich im Anfange der zwanziger Jahre in den Vordergrund tritt, und sich in zwei Fragen zuspitzte. Die erste war die nach der *Scheidung* des Ausgabe- und Einnahmebudgets. Nach dem Sturze Napoleon's wurden 1814—19 die Ausgaben und Einnahmen in Ein Budget zusammengefaßt; 1819 und 1820 wurden sie in zwei selbständig bewilligte Budgets geschieden; von da bis 1828 wurden beide wieder verbunden in Ein Gesetz; dann wurden sie wieder geschieden bis 1831, bis man endlich seit diesem Jahre wieder Ein Budget macht. Das ist geblieben; aber die Revolution brachte die Frage wieder in anderer Form. Allerdings behielt die Volksvertretung das Recht der Bewilligung des Budgets, aber die Form bleibt zweifelhaft. Seit 1852 wird das Budget zwar im ganzen berathen, aber für jedes Ministerium im besondern bewilligt (Const. 14. Januar 1852); die großen Uebelstände, die

ſich daran knüpften, hatten zur Folge, daß endlich das Decret vom 31. Mai 1862 die neue Form in die franzöſiſche Budgetbewilligung einführte, wonach jeder Miniſter ſein Budget dem Finanzminiſter übergibt, die Zuſammenſtellung wird dann dem Conseil d'État zur Prüfung vorgelegt, von da dem Corps législatif, in welchen dann ein Ausſchuß des Conseil d'État das Budget vertritt, ſodaß die Verantwortlichkeit der Miniſter damit auch auf dieſem Punkte glücklich beſeitigt iſt. So iſt die erſte Frage entſchieden. Die zweite Frage bezieht ſich auf das engliſche Princip der Scheidung zwiſchen den feſten, der Bewilligung entzogenen, und den jährlich zu bewilligenden Ausgaben. Der Streit bewegte ſich in den zwanziger Jahren lange hin und her; doch blieb es bei dem Princip der Bewilligung des Geſammtbudgets. Vergl. die Verhandlungen bei Malchus („Finanzwiſſenſchaft", II, S. 93 fg. Anſichten Laffitte's aus dem „Moniteur" von 1822 und 1823 ebendaſ. S. 114). Später iſt dieſe Frage nicht wieder aufgenommen, und das Budget wird als Ganzes, freilich nach ſeinen Haupttheilen (principe de la spécialité), beratheu. Die Folge iſt, wie geſagt, die Unmöglichkeit eingehender Berathung, und die Nothwendigkeit, den Schwerpunkt in die Staatsrechnung zu legen. Daher die höchſt ausführliche und ſyſtematiſche Geſetzgebung über das Staatsrechnungsweſen (comptabilité), wie ſie kein anderes Land aufzuweiſen hat. Frankreichs Budgetverhandlung iſt der entſcheidende Beweis dafür, daß die Aufgabe, das ganze Bruttobudget jährlich zu berathen, die Steuerbewilligung factiſch illuſoriſch macht, während Englands Syſtem beweiſt, daß der Werth der Budgetverhandlungen in dem Grade ſteigt, je beſtimmter dieſelben ſich auf die nicht dauernden Ausgaben beziehen.

In Deutſchland endlich hat das Budgetrecht einen andern Verlauf genommen. Das Staatsrechnungsweſen iſt ſchon im vorigen Jahrhundert Gegenſtand der Theorie (ſ. unten). Damals nun machte die große Selbſtändigkeit der Landestheile, der Domänen und der Körperſchaften mit ihren Fonden eine formale Einheit des Budgets unmöglich. Der Grundcharakter dieſer Zeit iſt daher die Einzelabrechnung für die einzelnen Zweige des Staatshaushalts, die man als „Etats" bezeichnete; die ganze Staatsrechnung heißt daher auch „Etatiſirung"; von einem Budget iſt natürlich noch keine Rede. Das letztere beginnt erſt nach dem Sturze Napoleon's, aber auch nur langſam und ſtückweiſe; zuerſt ſeit 1818 die ſüddeutſchen Staaten, dann die mitteldeutſchen ſeit 1830, endlich die norddeutſchen und Oeſterreich ſeit 1848. Das Recht der Bewilligung des Budgets hat daher auch einen ganz andern Charakter als in Frankreich, und entwickelt ſich erſt zuletzt zum eigentlich verfaſſungsmäßigen Budget. Daſſelbe beginnt mit dem einfachen Grundſatze, daß die Volksvertretung nur „die Steuern zu bewilligen" habe: Baiern, Verfaſſung 1818, S. VII, §. 5; Würtemberg 1819, §. 109; Hannover, Rat.

1819; Baden 1818, §. 53; Weimar 1816 §. 5; ganz ähnlich in Schweden, Norwegen, Polen; dann nach den dreißiger Jahren in Sachsen, Hessen; zu dem Grundsatze einer vollständigen parlamentarischen Budgetverhandlung gelangt man nicht, sodaß die „Etats" meist gar keinen Gegenstand der „Ständeverhandlungen" bilden. S. kurz und gut bei Zöpfl, „Deutsche Staats- und Wirthschaftslehre" II, §. 328; doch griffen die Stände vielfach gleich anfangs weiter und nahmen das Recht in Anspruch, die Staatsrechnungen zu prüfen (Nassau, Baiern, Sachsen, Braunschweig, Hessen, Meiningen), vor 1848; (Zöpfl, §. 398). Diese Anfänge gewinnen nun eine feste Gestalt nach 1848. Alle Verfassungen Deutschlands geben jetzt das Recht nicht blos der Steuer- sondern der ganzen Budgetbewilligung: Oesterreich 1849 (Kremsier), Preußen 1850 und die kleinern Staaten, die noch keine Verfassung haben; die andern entnehmen das Recht aus den frühern Verfassungen. Trotzdem erhalten sich noch zum Theil die „Etats"; allein sie bilden jetzt einen Theil des Budgets, werden regelmäßig eingebracht und der Bewilligung und Prüfung unterzogen; die Volksvertretung hat daher auch hier das Staatsrechnungswesen sich unterworfen. Demgemäß bildet sich nun in ganz Deutschland auch die Ordnung für die Budgetbildung heraus, die wir oben bezeichnet: Ministerialetats, Vorlage an den Finanzminister, Bildung des Voranschlags, Vorlage an die Abgeordneten, Beschluß darüber, landesherrliche Sanction, Publication des Budgets als Staatswirthschaftsgesetz. Zugleich ziemlich feste und gleichartige Ordnung für die Verhandlung im Abgeordnetenhause: Niedersetzung von Specialausschüssen, Brutto derselben, Specialdebatte, Abstimmung. Der Grundsatz bleibt jedoch, daß das ganze Budget Gegenstand der Verhandlung ist, und daß alle Budgets jetzt Bruttobudgets sind. Speciell über das preußische öffentliche Recht Rönne, „Staatsrecht", I, §. 64 fg.; Czörnig, S. 281 fg. Oesterreich erkennt schon im Diplom von 1860 das Steuerbewilligungsrecht und die Prüfung der Staatsrechnung für den Reichsrath (Bd. II), die ausführlichen Bestimmungen am 26. Februar 1861 das Recht der Volksvertretung an; dann Geschäftsordnung des Reichsraths vom 31. Juli 1861. Durch diese Entwickelung hat nun auch das ganze Staatsrechnungswesen seine neue Gestalt gewonnen.

B. Die Staatsrechnung und Geldverwaltung.

Begriff und Inhalt.

Die Staatsrechnung und Geldverwaltung ist nun der zweite organische Theil des Staatshaushalts — die *Vollziehung* der im Staatswirthschaftsgesetze aufgestellten gesetzlichen Bestimmungen. So einfach dieser formale Begriff ist, so liegt dennoch seine Geschichte in seinem Verhältnisse eben zum Princip der verfassungsmäßigen Verwaltung der Staatswirthschaft.

Solange es nämlich kein staatswirthschaftliches Gesetz und mithin keine Verhandlungen der Volksvertretung über Einnahmen und Ausgaben gibt, ist kein formales Bedürfniß nach einem *einheitlichen Plane* für die ganze Staatsrechnung. Jeder Theil der Staatsrechnung kann für sich geführt werden, jeder Theil kann *seine* Einnahmen und Ausgaben für sich verrechnen; niemand hat eigentlich für das Ganze eine Verantwortlichkeit, niemand hat einen einheitlichen Gesichtspunkt durchzuführen. Wir nennen nun einen solchen Zustand der Staatsrechnung und Geldverwaltung die „*Etatswirthschaft*". Mit Ausnahme Englands hat ganz Europa bis zu unserm Jahrhundert eine solche Etatswirthschaft gehabt; sie hat zugleich die ganze Ordnung der Staatscontrole bedingt. Mit dem Eintreten der Verfassung ist dagegen die Etatswirthschaft nicht länger möglich. Theils die Einheit der Staatswirthschaft im Budget, theils die Verantwortlichkeit des Finanzministers schließen die Selbständigkeit der einzelnen „Etats" aus; jeder derselben muß als Theil des Ganzen behandelt werden; alle stehen unter demselben Gesetze, unter derselben Verantwortlichkeit; an die Stelle der Zersplitterung tritt die Einheit, und der Ausdruck dieser Einheit, den das Princip des Budgets zur vollen Geltung bringt, ist die Unterordnung aller Etats unter die einheitliche Staatsrechnung, oder die Umgestaltung derselben in die sogenannten Kapitel oder Titel der Staatsrechnung und des Budgets. Die erstere empfängt nun dadurch auch eine neue Bedeutung. Ihre Klarheit wird zur Bedingung aller Erfolge der Budgetverhandlung; diese schließen sich ihrerseits an Verwaltungsgebiete; und so entsteht jetzt die allgemein gültige Grundform der Staats-

rechnung, nach welcher dieſelbe in die miniſteriellen Departements verfällt, die wiederum vom Finanzminiſterium in eins zuſammengefaßt und als „Staatsvoranſchlag" in der oben bezeichneten Weiſe den Budgetverhandlungen zu Grunde gelegt werden. Damit ſind denn die Elemente dieſes formalen Theiles des Staatshaushalts gegeben. Wir bezeichnen ſie am beſten als die Staatsbuchhaltungen und die eigentliche Geldverwaltung, welche wieder als das Kaſſen- und Zahlungsweſen erſcheint.

a) Die Staatsbuchhaltung und das Staatsrechnungsweſen.

Die Staatsbuchhaltung iſt ihrem formalen Begriffe nach die geordnete, möglichſt ſyſtematiſche Aufzeichnung aller einzelnen Ausgaben und Einnahmen des Staats. Die große Bedeutung ſowie der gewaltige Umfang derſelben haben von jeher, ſolange es eine Finanzverwaltung im höhern Sinne des Worts gibt, das Streben erzeugt, ſich über Inhalt und Grundſätze derſelben auch theoretiſch klar zu werden. Man hat die daraus entſtandene Lehre auch wol die „Staatsrechnungslehre" genannt. Allerdings läßt ſie ſich nun nicht ganz vom Budget und Geldverwaltung trennen; wohl aber iſt es nothwendig, ſie für ſich zu betrachten. Wir ſcheiden zu dem Ende die Function der Staatsbuchhaltung und das Syſtem derſelben, das ſich am letzten Ende an die Controle und ihr Syſtem anſchließt.

1) Principien und Function der Staatsbuchhaltung. Die Aufgabe der Buchhaltung im Staatshaushalte ſchließt ſich zunächſt an die Geldverwaltung, ſpeciell an das Kaſſenweſen. Die Buchhaltung begleitet das Kaſſenweſen von der unterſten bis zu der höchſten Stufe; es liegt jedoch in der Natur der Sache, daß ſie in den unterſten Kaſſen mit der Verwaltung derſelben verſchmilzt, dagegen ſchon bei der mittlern Inſtanz ſich von der letztern trennt und ſelbſtändig als eigene Buchhaltung neben ſie hintritt. Alsdann nimmt ſie zugleich einen neuen Charakter an. Sie wird hier das Hauptmittel der Controle, und die Aufgabe der Kaſſencontrole beſteht dann darin, die Uebereinſtimmung der Ergebniſſe der Buchhaltung mit dem Kaſſenbeſtande aufrecht zu erhalten. Die Buchhaltung wird auf gleiche Weiſe gleichſam das Gewiſſen der Kaſſe und muß deshalb auch in den Perſonen von den Kaſſen-

beamten getrennt sein. Zugleich bietet die Buchhaltung der höhern Kassen damit das Mittel, die Verwaltung der untersten Kassen bei jeder Einnahme und Ausgabe zu überwachen, was natürlich von höchster Wichtigkeit ist. Es ist daraus die Vorstellung entstanden, als könne man einfach die Grundsätze der kaufmännischen Buchhaltung auch auf die Staatsbuchhaltung anwenden. Es ist ebenso verkehrt, das ganz im allgemeinen zu bejahen, als es zu verneinen. Klar ist, daß die kaufmännische Buchführung da richtig ist, wo es sich um Anlage wirthschaftlicher Verwendungen handelt, welche die Staatseinnahmen ihrerseits erzeugen sollen; dahin gehören namentlich die Staatsgüter und ihre Bewirthschaftung, die Regalien und die Monopole. Bei den Steuern ist sie nicht thunlich, solange es sich nicht um Verpachtung derselben handelt. Es ist daher keine Frage, daß die Lehre von der kaufmännischen Buchhaltung ein wesentliches Element der Staatsrechnungslehre ist, ohne jedoch die letztere zu erschöpfen. Unter allen Umständen jedoch ist ihre Aufgabe eine zweifache. Sie muß zuerst zeigen, nach welchen Grundsätzen die möglichste Sicherheit der Rechnung gefunden werden kann, d. i. Aufstellung derjenigen Regeln der Buchung, welche soweit thunlich die Willkür in der Aufstellung der Einnahmen beseitigt und durch die Ordnung der Buchung die Richtigkeit der einzelnen Posten gewährleistet. Sie muß zweitens in die Buchhaltung die möglichste Klarheit bringen. Unter der Klarheit der Buchhaltung versteht man diejenige Ordnung derselben, vermöge deren die einzelnen Posten so aufgeführt oder gebucht werden, daß jede Hauptsumme alle ihre gehörigen Einzelbeträge wirklich enthält und die einzelnen Hauptsummen damit ein vollständiges und jeden Augenblick übersichtliches Bild des ganzen Zustandes der wirklichen Einnahmen, des Kassebehalts, der ausstehenden Forderungen und der gemachten Ausgaben darbieten. Die Bedingung der Sicherheit ist die gute Anführung der Belege in der Rechnung; die Bedingung der Klarheit ist die gute Eintheilung der Hauptconti. Diese müssen sich dann natürlich nach der Art der Einnahmen richten, und es wird daher die Buchführung eine andere Gestalt bei den Staatsgütern, eine andere bei den Regalien und noch eine andere bei den Steuern und Staatsschulden haben. Die Klarheit der Buchführung führt zur Leichtigkeit in der ersten Revision derselben,

ſoweit dieſelbe innerhalb des Finanzminiſteriums geſchehen kann. Die letzte Controle aber fällt dann unter den oberſten Rechnungshof.

Die Lehre von der Buchhaltung wird faſt immer als die Lehre vom Rechnungsweſen (zu weit) bezeichnet, was ſeinen Grund in der hiſtoriſchen Entwickelung dieſes Zweigs der Theorie hat.

Die Lehre von der Buchhaltung iſt bereits mit dem Ende des 16. Jahrhunderts ſelbſtändig (Muñoz de Escobar, „De ratiociniis et computationibus administratorum", 1599 und öfter, und Heeſer, „De rationibus reddendis", 1665). Wäre ſie aber ſchon damals in die Staatsrechnungen in irgendeiner Weiſe rationell übergegangen, ſo hätten gewiß Bodinus oder doch Seckendorf ihrer genauer Erwähnung gethan. Unzweifelhaft iſt Sully der erſte, der eine ſyſtematiſche Staatsrechnung eingeführt hat. („Mémoires", III, 3 und Malchus, „Finanzwiſſenſchaft", II, S. 96.) Die Buchhaltung ward erſt durch die Entwickelung des kaufmänniſchen Lebens ein Gegenſtand eigener theoretiſcher Forſchungen, und erſt durch das Princip der doppelten Buchhaltung kam man dazu, einerſeits allgemeine Grundſätze für die Buchhaltung oder „Rechnungswiſſenſchaft" aufzuſtellen, andererſeits dieſe Grundſätze auf die Staatsrechnung anzuwenden. Seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts iſt darüber eine ſehr reiche Literatur entſtanden, welche die Buchführung der Staatswirthſchaft bald als „Finanzrechnungswiſſenſchaft", bald als „Staatsrechnungswiſſenſchaft", bald als „Kameralrechnungswiſſenſchaft" bezeichnete. (Desſeld, „Finanzrechnungswiſſenſchaft", Berlin 1773; Jung, „Anleitung zur Kameralrechnungswiſſenſchaft", Leipzig 1786; Brand, „Grundſätze der Staatsrechnungswiſſenſchaft", Wien 1790.) Beſonders auch hier wieder der treffliche Juſti, „Staatswirthſchaft", 2. Aufl., Th. II, §. 408 fg. Vgl. Malchus, a. a. O., II, 97 fg. und J. Schrott, „Lehrbuch der allgemeinen Verrechnungswiſſenſchaft" (Prag 1856), S. 6—8. Die Frage jener Zeit war die Zweckmäßigkeit der Anwendung der doppelten Buchhaltung auf die Staatsbuchhaltung. Die betreffende Literatur unſers Jahrhunderts hat die Verrechnungs- und Buchhaltungslehre kaufmänniſch für ſich ausgebildet, die Staatsbuchhaltung dagegen faſt ſtets in die engſte Verbindung mit dem Kaſſenweſen gebracht, was auch durchaus praktiſch ſcheint, obgleich dabei oft vergeſſen wurde, daß die Staatsbuchhaltung in einem großen Theile ihrer Formen durch das gegebene Kaſſenſyſtem beſtimmt werden muß und daher nur wenig abſtracte Grundſätze zuläßt. Selbſtändig ſind jedoch in dieſer Beziehung Fröhlich, „Handbuch der Staatsrechnungswiſſenſchaft" (Wien 1852), und Eſcherich, „Lehrbuch des allgemeinen und des Staatsrechnungsweſens" (Wien 1852). In den allgemeinen Werken über Finanzwiſſenſchaft hat, wie ſchon bemerkt, die Staatsbuchhaltung ihre mehr oder weniger ernſthaft be-

rückſichtigte Stelle. Bei Malchus iſt der Gegenſtand mit höchſt ſcharfſinnigen Bemerkungen im einzelnen behandelt (II, §. 27 fg.; ſ. beſonders S. 152 fg.). Bei Baumſtark finden ſich über die einzelnen Verwaltungsrechnungsablegungen der Domänen gute Angaben. Bei Rau iſt die Darſtellung theoretiſch am klarſten und eingehendſten (§. 539 fg.). Doch kann es nicht die Aufgabe der Finanzwiſſenſchaft ſein, ſich mit den Einzelfragen der Zweckmäßigkeit genauer zu beſchäftigen; freilich iſt es ebenſo einſeitig, ſie mit Wirth ganz wegzulaſſen.

2. *Syſtem der Staatsbuchhaltung.* Das Syſtem der Staatsbuchhaltung erſcheint nun allerdings an ſich ſehr einfach, indem daſſelbe durch die mechaniſche Aufgabe beſtimmt wird, daß jede niedere Kaſſe ihre Buchführung hat und daß die höhern Kaſſen die Reſultate dieſer letztern zuſammenfaſſen, bis das Ganze in der oberſten Stelle als das Geſammtreſultat der Staatsrechnung zuſammenläuft. Die nächſte Grundlage dieſes Syſtems iſt dann das der *Kaſſen*, getheilt nach den Zweigen der Einnahmen; die Organiſation beruht darauf, daß die örtlichen Buchhaltungen unter den Landesbuchhaltungen ſtehen, von dieſen reſumirt und controlirt werden, und dieſe wieder unter der Staatsbuchhaltung in ihren verſchiedenen Formen. Allein auch auf dieſem Punkte hat nun die verfaſſungsmäßige Verwaltung eine weſentliche Umgeſtaltung herbeigeführt. Wir haben in dieſer Beziehung zwei Epochen zu ſcheiden, die frühere Epoche des Finanzetats und der *Etatsbuchhaltung*, und die gegenwärtige, die man als die *miniſterielle* Buchhaltung bezeichnen muß.

Die Geſtalt der Buchhaltung *vor* der verfaſſungsmäßigen Staatswirthſchaft beruhte nämlich darauf, daß jeder Zweig der Einnahmen ſowol als der Ausgaben als ein ſelbſtändiges Ganze angeſehen wurde, das ſeine Ausgaben für ſich zu verrechnen und die Ueberſchüſſe dann an die höchſte Finanzverwaltung abzuführen hatte. Viele dieſer einzelnen Zweige hatten zugleich ſelbſtändige, ihnen ſpeciell zugewieſene Einnahmen (theils Fonde, theils Dotationen), die dann in der letzten Abrechnung gar nicht mehr erſchienen, während die höchſte Staatsverwaltung für ganz allgemeine Zwecke, namentlich für die Staatsſchulden, ihre Summen aus jenen Ueberſchüſſen nahm. Das waren nun die Finanzetats, und dieſe Berechnung und Buchführung war die „Etatiſirung", welche zur Folge hatte, daß meiſt eine Anzahl von höch-

ſten Staatskaſſen mit eigener Verrechnung beſtand. Allein ſowie die Verfaſſungen auftreten, ändern ſich Princip und Form. Die büchermäßige Selbſtändigkeit der einzelnen „Etats“ wird aufgehoben und alles im Finanzminiſterium vereinigt. Die ganze Vertheilung der Ausgaben ſchließt ſich an die organiſchen Verwaltungszweige, das iſt an die Miniſterien; mithin muß jetzt ſtatt des Etats und der Fonde jedes Miniſterium *ſeine* Buchhaltung haben, welche über die Verwendungen, die das Miniſterium im Namen des Budgets macht, und über die Einnahmen, welche ihm das Budget zuweiſt, Rechnung führt. Das iſt im Unterſchiede von der etatsmäßigen die *miniſterielle* Buchhaltung, welche ihrerſeits, als dem ganzen Verwaltungsorganismus entſprechend, die wahre Baſis der *verfaſſungsmäßigen Staatsbuchhaltung* iſt. Die Form derſelben iſt die Concentrirung aller miniſteriellen Buchhaltungen im Finanzminiſterium; das Princip iſt die Einheit unter der geſetzlichen Organiſation der Verwaltung; die Folge iſt die Umgeſtaltung der Staatsabrechnung und Controle (ſ. unten). Das nun iſt namentlich ſeit 1848 die Grundlage des gegenwärtigen Zuſtandes. Die nächſte Folge war, daß dieſe Ordnung ſelbſt wieder Gegenſtand eigener Geſetzgebung werden mußte, da in der That die parlamentariſche Behandlung des Budgets ohne dieſe neue Ordnung nicht denkbar war. Dabei war die Buchführung Englands wieder ſehr verſchieden von der continentalen, weſentlich deshalb, weil die feſten Steuern und Ausgaben überhaupt nicht Gegenſtand der Volksvertretung waren. Auf dem Continent dagegen ging Frankreich mit ſeinem Beiſpiele voran und ordnete ſchon ſeit 1814 durch eine ganze Reihe von Geſetzen die öffentliche Buchhaltung, und die von ihm aufgeſtellten Grundſätze ſind im großen und ganzen in allen übrigen Staaten angenommen und zuletzt in Oeſterreich mit dem Jahre 1866 praktiſch im Geiſte des repräſentativen Syſtems durchgeführt.

In der Literatur über die Ordnung der Staatsbuchhaltung und des Staatsrechnungsweſens muß man wol zunächſt die *allgemeine* von der dem Finanzweſen in *einzelnen* Staaten angehörigen unterſcheiden. Die allgemeine Literatur hat, wie erwähnt, den entſcheidenden Einfluß der ſtaatswirthſchaftlichen Geſetzgebung *nicht* aufgenommen, hauptſächlich weil ſie der Zeit angehört, in der die letztere eben nicht exiſtirte. Man kann daher ſchwerlich behaupten, daß das,

was z. B. Soden („Staatsfinanzkunde", XII, Abth. 2) oder Jacob („Finanzwiſſenſchaft", §. 1305 fg.) ſagen, von Bedeutung iſt. Wiſſenſchaftlich hat eigentlich erſt Malchus die Buchhaltung mit der Finanzlehre verſchmolzen (II, Kap. 6), jedoch hat er noch ganz die „Etatiſirung" im Auge, und das Budget erſcheint ihm nur noch als die Frage nach der „Initiative im Staatshaushalt". (Vgl. §. 21; der Streit über Centralbuchhaltung, namentlich die ſtatuariſche, S. 139 fg.) Viel Material zur Vergleichung bei Czörnig in „Budget, Staatsrechnung und Controle", 1866 (nach den einzelnen Staaten kurz zuſammengeſtellt). Was die Geſetzgebung über die öffentliche Buchhaltung betrifft, ſo iſt ſie naturgemäß mit den Vorſchriften über das Kaſſenweſen und die Geldverwaltung ſo eng verbunden, daß wir ſie gemeinſchaftlich in der folgenden Note zuſammenſtellen werden. Wir bemerken hier nur, daß Frankreich an ſeiner „Comptabilité" ſeit 1814 arbeitet, Preußen ſeit 1848 und Oeſterreich ſeit 1866 zum Abſchluſſe gediehen iſt, daß aber jede Darſtellung ohne innige Verbindung mit der Staatscontrole unvollſtändig, ja unverſtändlich erſcheint, während gerade die letztere in den Behandlungen nicht gehörig berückſichtigt wird.

b) Die Geldverwaltung.

Die Geldverwaltung (öſterreichiſch Gebarung) der Staatswirthſchaft iſt nun der Proceß, in welchem durch das Kaſſenweſen einerſeits und das Zahlungsweſen andererſeits die wirkliche Geldbewegung in Einnahmen und Ausgaben vor ſich geht.

Es iſt nun klar, daß dieſe ganze Geldverwaltung in beiden Beziehungen eine weſentlich andere ſein wird, je nachdem der ganze Staatshaushalt noch ein „etatsmäßiger" oder ein verfaſſungsmäßiger iſt. Allerdings hängt dabei im einzelnen viel von den Verhältniſſen, namentlich den Einnahmen ab; allein der Charakter iſt ſo weſentlich verſchieden, daß er ſich mit wenig Worten im ganzen bezeichnen läßt. Wir ſcheiden deshalb auch hier das Princip und die Formen des Kaſſen- und Zahlungsweſens.

a) Die Principien der verfaſſungsmäßigen Geldverwaltung. Bei der etatsmäßigen Geldverwaltung hat jeder Etat ſeine Kaſſen und ſeine Zahlungen für ſich und führt ſich ſelbſt ſeine Rechnungsbücher. Formell hat kein Etat auf die Gelder des andern ein Recht. Erſt mit den aus dem Einzeletat ſich ergebenden Ueberſchüſſen tritt der Etat in das eigentliche

Rechnungswesen des Staats ein. Dieses Rechnungswesen nimmt ebendeshalb auch selbst wieder den Charakter des Etats an. Die Staatsrechnung erscheint nicht in Einer, sondern in einer Reihe von höchsten Kassen und Buchhaltungen, die ihren Ueberschuß in irgendeine „Central"-Kasse abführen, die wieder einzelne Buchhaltungen und Kassen mit Geld versieht, welche ein Deficit haben, namentlich also die Kriegskassen, die Staatsschuldenkassen und die Besoldungskassen der Centralstellen. Es ist klar, daß dabei eine Uebersicht und mithin eine durchgeführte Verantwortlichkeit nicht möglich ist; es ist vielmehr das Collegialsystem der Verwaltungsorgane übertragen auf die Geldverwaltung. Einen wesentlich andern Charakter dagegen hat das System, welches wir das verfassungsmäßige nennen. Hier sind alle Kassen ohne Unterschied ein Ganzes, und ihre Eintheilung und Ordnung beruht nicht auf den einzelnen Zweigen der Staatswirthschaft, sondern auf den Gebieten der Verwaltung. Daher bildet hier jedes Ministerium einen Geldverwaltungs-, Kassen- und Zahlungskörper für sich, der sich für seine Bedürfnisse an das Finanzministerium wendet und von ihm seine Einnahme aus der betreffenden Kasse empfängt. Die Geldverwaltung geschieht daher in diesem System in der Weise, daß jedes Ministerium sich sein Geld durch Anweisungen an die Finanzkassen verschafft und dann das so empfangene Geld in seiner eigenen Buchhaltung verrechnet, mit Belegen für seine Ausgaben versieht und so seine Buchhaltung als Grundlage der Staatsabrechnung dem Finanzministerium nach Abschluß derselben übergibt. Natürlich verschwinden damit alle frühern auf den Etats beruhenden obersten selbständigen Buchhaltungen, und an ihre Stelle treten die Ministerialbuchhaltungen, die dann als Einnahmen nur die auf Grund ihrer Anweisungen empfangenen Summen anführen, als Ausgaben aber die Verwendungen, welche mit den in dem Budget gesetzlich vorgeschriebenen stimmen müssen. Das hat nur da eine Ausnahme, wo einzelne Gebiete dieses Ministeriums mit dem selbständigen Vermögen einzelner Verwaltungskörper zu thun haben; hier muß eine förmliche wirthschaftliche Buchhaltung mit Nachweis der wirthschaftlichen Einnahmen und Ausgaben zu Grunde liegen; die Entwickelung der Staatswirthschaft bringt es aber mit sich, daß dies mehr und

mehr verſchwindet. Dabei hat dann das Finanzminiſterium eine weit größere Aufgabe wie früher, denn es hat jetzt nicht mehr blos die Ueberſchüſſe der alten Haupt- oder Centralbuchhaltungen entgegenzunehmen und zu verwalten, ſondern alle Einnahmen und Ausgaben gehen durch ſeine Hand; alle Einnahmen in ihrem ganzen Detail, alle Ausgaben aber, ſoweit ſie auf den Anweiſungen der einzelnen Miniſterien beruhen. Damit iſt zwar die Scheidung der Finanzverwaltung von den übrigen Verwaltungszweigen durchgeführt; es iſt aber zweitens auch die Verantwortlichkeit des Finanzminiſters eine beſtimmte geworden, da derſelbe zwar nicht die einzelnen Ausgaben der Verwaltungsminiſterien zu controliren hat, wohl aber, ob die Geſammtſumme deſſen, was jedes Miniſterium empfängt, die im Budget bewilligte Summe erreicht oder überſchreitet; und der Finanzminiſter iſt daher dafür verantwortlich, daß kein Miniſterium durch ſeine Anweiſungen mehr beziehe, als ihm budgetmäßig zukommt. Es folgt daraus, daß, wenn ein einzelnes Miniſterium in dieſem Syſtem mehr braucht, als ihm zugeſagt iſt, der Finanzminiſter dazu ſeine Zuſtimmung geben muß, weil er nur verpflichtet iſt für die Summe, welche budgetmäßig feſtſteht, und daß er daher mit dem Miniſterium, welches unter ſeiner Zuſtimmung ſein Budget überſchreitet, zugleich verantwortlich wird. Dadurch wächſt die Bedeutung des Finanzminiſteriums in den Verfaſſungen um das Doppelte; und dieſes Verhältniß iſt eine der wichtigſten Folgen der verfaſſungsmäßigen Geldverwaltung im Gegenſatze zu der etatsmäßigen.

Eine zweite eng damit zuſammenhängende Folge iſt die, daß jetzt das Budget ſelbſt überhaupt kein Nettobudget mehr ſein kann. Denn der Finanzminiſter hat es nicht mehr mit den Ueberſchüſſen der einzelnen Staatsbuchhaltungen, ſondern mit dem ganzen Staatshaushalt zu thun. Daher ſind alle verfaſſungsmäßigen Budgets principiell und nothwendig Brutto- und keine Nettobudgets; ein Satz, dem auch die Geſchichte des Budgets entſpricht.

Endlich ändert ſich damit auch das Weſen und der Inhalt der Staatscontrole, wie wir ſogleich ſehen werden.

b) Die Formen der Geldverwaltung im Kaſſen- und Zahlungsweſen. Während ſich das Princip der Geldverwaltung

auf dieſe Weiſe weſentlich ändert, tritt für die Formen derſelben eine ſolche weſentliche Aenderung nur in den höchſten Organen ein. Die Grundlage iſt ſtets dieſelbe. Jeder Zweig der Einnahmen hat ſeine Erhebung und ſeine unterſte Kaſſe; Baſis iſt, daß dieſe unterſten Kaſſen ſich geographiſch ſcheiden und ordnen; in den meiſten Fällen werden die indirecten Abgaben an die Kaſſen der directen abgeführt, was durch die Natur der Sache bei einigen Kaſſen Ausnahme findet, namentlich bei Domänen, Regalien und Monopolen, die ein ſelbſtändiges Kaſſenſyſtem fortſetzen und daher auch als die Continuation des alten Etats gelten können. Die unterſten Kaſſen werden dann in den Landeskaſſen zuſammengefaßt. An die Landeskaſſen und natürlich oft auch an die Ortskaſſen ergehen dann die Anweiſungen für die örtlichen Ausgaben der verſchiedenen Miniſterien, ſodaß alle dieſe Kaſſen zugleich Einnahme- und Ausgabekaſſen ſind und ſtatt des Geldes die liquidirten Anweiſungen abführen. Natürlich hat jede Kaſſe ihre Buchhaltung. Das Syſtem der Kaſſen iſt daher das Syſtem der Finanzverwaltung, während das Syſtem der Anweiſungen dem Syſtem der Staatsverwaltung entſpricht. Die höchſten Kaſſen dagegen ſind centraliſirt, namentlich in Beziehung auf die Ausgaben für die höchſten Verwaltungsbehörden. Dadurch iſt endlich möglich, daß der Finanzminiſter durch die Mittheilungen der betreffenden Kaſſen auch täglich den Kaſſenſtand zu überſehen im Stande iſt (tägliche Evidenz), die ſich freilich nur auf die Hauptkaſſe beziehen kann.

c) Kaſſebeſtand und Kaſſebehalt. Diejenige Summe nun, welche auf dieſe Weiſe ſich in einem gegebenen Augenblicke in den Kaſſen befindet, nennen wir den Kaſſebehalt; diejenige, welche durchſchnittlich in denſelben vorhanden iſt, iſt der Kaſſebeſtand. Natürlich nun iſt es eine wichtige Aufgabe der Geldverwaltung, ſo wenig Kaſſebeſtand in den Kaſſen zu haben als möglich, da derſelbe hier ſtets ohne Zinſen daliegt und auch bei der beſten Verwaltung ſtets viele Millionen beträgt. Es iſt aber eine ſchwierige, noch nie gelöſte Frage, in welcher Weiſe die Nutzbarmachung dieſes Kaſſebeſtandes zu erzielen iſt. Zwei Dinge ſtehen dabei feſt. Zuerſt daß, wenn ſie überhaupt geſchehen ſoll, ſie nur durch örtliche Verwendung thunlich iſt; zweitens daß das Finanzminiſterium als ſolches nicht in der Lage iſt, dieſe

Verwendung eintreten zu laſſen, da dies in lauter Privatgeſchäfte auslaufen würde. Die einzige Möglichkeit dafür iſt daher die Verwendung durch die Vermittelung eines großen, volle Sicherheit bietenden Creditinſtituts, und zwar nicht in der Weiſe, daß dieſes Inſtitut zugleich die Steuern erhebt und verrechnet, ſondern in der Weiſe, daß die von der Staatskaſſenverwaltung erhobenen Gelder einem ſolchen Inſtitut gegen mäßigen Zins zur Verfügung geſtellt werden und ſomit an die Stelle der Kaſſenbeſtände ein Conto current mit den Filialen eines ſolchen Inſtituts eingerichtet werde, wobei natürlich ein gewiſſer Kaſſebehalt ſtets übrigbleiben muß. England hat in der Stellung ſeiner Bank, Frankreich in der ſeiner Receveurs généraux das zum Theil verwirklicht; in Deutſchland liegt das ganze Feld noch brach und wird ſich erſt entwickeln, wenn das Steuer- und Kaſſenweſen Deutſchlands nebſt andern Dingen zur Einheit gelangt.

Die ganze Geldverwaltung vor der verfaſſungsmäßigen Epoche liegt noch faſt ganz im Dunkeln. Man hat das Ganze meiſt nur als einen Mechanismus betrachtet und in der Theorie ſehr wenig Aufmerkſamkeit auf die Frage gewendet, ob hier allgemeine Grundſätze gelten. Praktiſch dagegen iſt das Verhältniß folgendes. Nirgends vielleicht iſt der Unterſchied des ganzen formalen Theils des Staatshaushalts zwiſchen England und dem Continent größer als gerade im Kaſſenweſen und der ſich daran anſchließenden Geldverwaltung. Bis 1834 hatte jeder Theil der Finanzverwaltung ſein eigenes Kaſſenweſen, an deſſen Spitze das Exchequer ſtand. Seit 1834 iſt nämlich die geſammte Geldverwaltung der Bank von England übertragen, welche alle Einnahmen aller Kaſſen empfängt und gegen Anweiſung auch alle Ausgaben beſorgt. Der Mittelpunkt dieſes Anweiſungsſyſtems, das ſeiner Form nach den franzöſiſchen Ordonnateurs nachgebildet iſt, iſt die Generalzahlkaſſe (Paymasters General Office, ſeit 1836 organiſirt durch 5. 6. Will, IV, 35). Mit Recht ſagt daher Gneiſt, daß Englands Geldverwaltung jetzt ein kaufmänniſches Geſchäft iſt; Frankreich hat dies im ganzen nicht durchführen können, während es in einzelnen Punkten England voraus iſt; die deutſchen Staaten ſtehen ſtatt des kaufmänniſchen noch immer auf dem alten Kaſſenſtandpunkt. (S. unten.) Das muß man feſthalten, um den Charakter des Control- und ſpäter den des Finanzrechts richtig zu beurtheilen. In Frankreich dagegen hat ſich die Geldverwaltung des geſammten Budgets zuerſt ſyſtematiſch ausgebildet, da ſie factiſch, wenn natürlich auch nicht formell, die Budget-

berathung in den meiſten Fällen erſetzen mußte. Daher denn die ausführliche und höchſt gründliche Geſetzgebung Frankreichs über die finanzielle Geldverwaltung, mit der Frankreich das Muſter namentlich für die deutſchen Geſetzgebungen geworden iſt. Dieſelbe beginnt bereits mit der Herſtellung der Kammern; das Hauptgeſetz aber bleibt die große Ord. sur la Comptabilité vom 31. Mai 1838, welche übrigens nicht blos die Geldverwaltung, ſondern auch die Grundzüge für die Bildung des Budgets definitiv feſtſtellte, ſodaß die ſpätern Geſetze vom 17. Juni 1840, 26. Aug. 1844 und 12. Aug. 1854 nur noch Einzelheiten beſtimmt haben. Die Grundzüge dieſer Geldverwaltung ſind einfach. Die Einnahmen werden beſorgt durch das Syſtem der Receveurs und das der Percepteurs. Die Receveurs ſcheiden ſich in die Receveurs généraux in jedem Arrondiſſement und die Receveurs spéciaux für die örtlichen Einnahmen. Das ſind die eigentlichen Einnahmekaſſen; allein ſie unterſcheiden ſich von den deutſchen dadurch, daß ſie zugleich einen Theil der Verwaltung der Staatsſchulden haben, indem ſie die Rente kaufen und verkaufen an kleinere und örtliche Parteien. Die Percepteurs holen die Abgaben ein und liefern ſie an die Caisse des Recepteurs; der Recepteur spécial ſendet ſeine Einnahmen an den Recepteur général. Alle Receveurs ſtehen allerdings unter der Direction de la comptabilité générale, welche wieder einen Caissier payeur général hat. Die Ausgaben nun werden in ganz Frankreich nur gegen Anweiſungen (Ordonnances) an die Kaſſen der Receveurs geleiſtet, und die Vorſchriften darüber ſind ſehr genau. Aus den Ueberſchüſſen wird dann die Caisse centrale gebildet, die wieder unter der Direction des Fonds oder unter der Direction de la dette inscrite ſteht. Das Detail darüber höchſt ausführlich bei v. Hock, „Die Finanzverwaltung Frankreichs", weſentlich nach Auliffret's etwas confuſem, aber gründlichem Werke.

Was nun die Geldverwaltung der deutſchen Staaten betrifft, ſo muß man zwei Epochen unterſcheiden. Die erſte gehört dem vorigen Jahrhundert an und reicht bis zu den zwanziger Jahren; — die adminiſtrative und die verfaſſungsmäßige Epoche. Grundlage der Geldverwaltung in der erſten iſt die „etatsmäßige" Kaſſen- und Geldverwaltung; an dieſe ſchließt ſich ſchon vor hundert Jahren die theoretiſche Frage, ob das Kaſſenweſen eines Staats auf dem durchgeführten Princip der Centraliſirung beruhen ſoll oder nicht. Dieſer Streit iſt namentlich ſeit den zwanziger Jahren dieſes Jahrhunderts angeregt und ging naturgemäß aus der Herſtellung der Einheit in dem Beſteuerungsſyſtem hervor, dem die Einheit des Kaſſenweſens entſprechen müſſe. Schon Juſti hat in ſeiner „Staatswirthſchaft" (Thl. II, §. 408) die ganze Frage angedeutet, aber doch nur in einzelnen Punkten das Richtige erkannt. Die beiden vorzüglichſten Schriftſteller aber ſind Feder, „Handbuch über das Staatsrechnungs- und Kaſſenweſen" (Stuttg. 1820), der ſich jedoch mehr auf das

Rechnungswesen bezieht, und Kieschke, „Grundzüge zur zweckmäßigen Einrichtung des Staatskassen- und Rechnungswesens" (Berl. 1821). Die übrigen bei Malchus (II, §. 23) angeführten Schriften von Neugebauer, Wöhner und Hornburg gehören mehr dem Rechnungswesen an. Unter den Obengenannten stellte zuerst Kieschke den Satz auf (S. 88—104), daß ein Centralkassensystem, welches die Aufgabe habe, alle wirklich verfügbaren Gelder in Eine Kasse zu sammeln und erst von dieser aus die Ausgaben abgehen zu lassen, nicht entsprechend sei. Der Grundgedanke sei dabei allerdings ein richtiger: Zusammenstellung und Uebersicht des verfügbaren Kassebehalts; allein es sei erstlich vermöge einer solchen Centralkasse nicht möglich, die Ausgaben der einzelnen Zweige der Verwaltung zu übersehen; zweitens bedürfe die Uebersicht des Ganzen eben keiner Kasse, sondern lasse sich durch Buchführung und Ausweise erreichen. Die Gründe, welche Malchus gegen diese Ansicht geltend macht (§. 23 und 24), sind offenbar mehr gegen die Furcht vor einer Zersplitterung des Kassenwesens, als gegen das Princip der Einheit der Kassen vermöge des Rechnungswesens gerichtet und haben die Vorstellung eines kleinen Staats als Grundlage, bei welchem die Centralisirung physisch möglich ist. Dagegen gibt er die Richtigkeit für die Aufstellung von selbständigen Hauptkassen „bestimmter Revenuenzweige" (Generaldomänen-, Generalaccise-, Generalzollkasse u. dergl.) zu, was im Grunde das Princip der Einheit aufhebt. Der Unterschied zwischen Einnahme- und Ausgabekassen ist nirgends gehörig entwickelt. Was Jacob (§. 1283 fg.) und Rau (§. 566) sagen, ist unbedeutend.

Unter den einzelnen Staaten haben nun Preußen und Oesterreich ihre besondere Geschichte und Literatur auch auf diesem Gebiete. Preußen hatte schon im vorigen Jahrhundert ein streng ausgedehntes Rechnungs- und Kassenwesen, das auf dem einfachen und zugleich hierarchischen Unterschiede der Special-, Provinzial- und Generalkassen beruhte und noch beruht. Die Grundzüge des Staatsrechnungswesens sind bereits durch die Instruction vom 27. Februar 1769 festgestellt, jedoch durch das neue Regulativ vom 17. März 1828 für die innere Geldverwaltung neu geregelt. Die Basen dafür sind schon seit Cabinetsordre vom 17. Januar 1820, die Aufstellung der „Etats", die durch Cabinetsordre vom 29. Mai 1826 eingerichtete Staatsbuchhalterei (als Organ der Einzelcontrole) ward durch Cabinetsordre vom 29. Mai 1844 aufgehoben und die Function dem Finanzministerium übertragen. Im wesentlichen sind aber die formalen Elemente geblieben, nur im Gebiete der Controle hat natürlich für das Ganze die Verfassung von 1830 (Art. 104) Aenderungen hervorgebracht, für welche übrigens das definitive Gesetz noch erwartet wird. Das Einzelne bei Rönne, „Staatsrecht der preußischen Monarchie", II, §. 465 fg., nebst der auf Preußen bezüglichen speciellen

Literatur; Czörnig, „Budget, Staatsrechnung und Controle", S. 20 fg.; Oesfeld, „Preußen in kameralistischer und wirthschaftlicher Beziehung", S. 144—146. — In Oesterreich treten die beiden Epochen viel schärfer hervor. Die erste geht bis zum Jahre 1866; die zweite ist durch die wichtige Verordnung vom 21. November 1866 begründet. Die erste beruhte wie die preußische auf der etatsmäßigen Geldverwaltung und einer Anzahl von „Hofbuchhaltungen", welche unter der 1854 organisirten obersten Rechnungs- und Centralbehörde standen. Diese frühere Gestalt des Kassenwesens sehr gut dargestellt bei J. Neugebauer, „Organische Darstellung des Controlwesens und der Kasseneinrichtungen in den k. k. Staaten" (Wien 1845), wo auch noch jetzt einzelne Punkte nicht unpraktisch geworden sind. Die gegenwärtige Organisation des österreichischen Kassenwesens findet sich in allgemeiner und klarer Uebersicht bei A. Dessary, „Grundzüge der österreichischen Finanzgesetzkunde" (Wien 1856), §. 95 fg. Das System des österreichischen Kassenwesens beruhte zunächst auf der Selbständigkeit der Verwaltungskassen, „soweit die Verwaltungszweige oder Fonds ausdrücklich von andern Ministerien geleitet werden, z. B. das gesammte Militärwesen, oder das dem Handelsministerium überwiesene Communicationswesen u. dergl." (Dessary, a. a. O., S. 257), und der Finanzkassen, die wieder in Brutto- und Nettokassen zerfallen. Die Nettokassen sind im Grunde nichts anderes als die reinen Ausgabekassen und bilden ihre Einnahmen aus den Zufuhren der Bruttokassen, welche das System der Einnahmekassen bilden. Die gesetzliche Organisirung dieses niedern und mittlern Kassenwesens: Verordnung vom 19. Januar 1849, untere Kassen; Verordnung vom 27. Mai 1853, Landeshauptkassenwesen; die verschiedenen Staatsbuchhaltungen seit 1817 successive errichtet. Die Brutto- oder Einhebungskassen haben aber, je nachdem sie den directen oder indirecten Steuern angehören, oft einen verschieden ausgedehnten Wirkungskreis, bei dessen Bestimmung die Zweckmäßigkeit vorgewaltet hat (§. 96). Die Netto-(Ausgabe-)Kassen umfassen ein völliges System, an dessen Spitze die Staatscentralkasse steht, welche alle Ueberschüsse der einzelnen Kassen empfängt und zunächst an die Staatshauptkassen (Zahlämter) abgibt, deren sieben bestehen, und die diejenigen Zahlungen zu leisten haben, welche ihrer Natur nach nicht örtlich geschehen können. Die örtlichen Zahlungen geschehen durch Auftrag an die örtliche Kasse (s. unten). Die dritte Klasse der Ausgabekassen sind eben die Ausgabeabtheilungen der Landeskassen, die ihre Einnahme von den Einnahmeabtheilungen derselben empfangen (Abtheilung II und I), sodaß jede Landeshauptkasse die Spitze des Landeskassensystems bildet, deren Unterabtheilungen bei den großen Kronländern wieder die Sammlungskassen sind, die gleichfalls mit den beiden Abtheilungen der Ausgabe (Abtheilung II) und Einnahme (Abtheilung I) versehen sind. Die letzten Glieder des Kassensystems sind dann die Steuer-

oder Einhebungskaſſen aller Art, die natürlich je nach den Arten der Einnahmen wieder beſondere Namen, Functionen und Inſtructionen haben. Es bildet auf dieſe Weiſe dieſer untere Theil der Geldverwaltung ein ſehr gut eingerichtetes und rationelles Syſtem, deſſen Einzelheiten, wie es denn auch naturgemäß iſt, zum großen Theil aus der frühern Einrichtung herſtammen und von dort ihre Namen und Competenz haben, namentlich freilich in den untern Kaſſen. S. darüber vorzüglich Neugebauer, a. a. O., Buch I, Abth. II, wo Abſchn. I von den Fondskaſſen, Abſchn. II von den Einnahmekaſſen und Abſchn. III von den Ausgabekaſſen handelt. Das neue Syſtem iſt nun durch Verordnung vom 21. November 1866 errichtet und bezieht ſich nur auf die Organiſirung der höchſten Buchhaltungen und Kaſſen: Aufhebung aller alten Staatsbuchhaltungen, §. 1; an ihre Stelle treten Buchhaltungen, Kaſſen- und Rechnungsreviſion für „jede mit einem Anweiſungsrechte betraute Behörde" (alſo namentlich Miniſterien), welche dann unter dem neuorganiſirten Oberſten Rechnungshofe ſtehen, ſodaß jetzt der Schwerpunkt der ganzen Geldverwaltung in den Miniſterien, und da dieſe unter dem Budget ſtehen, in der Geſetzgebung oder dem Staatshaushalt liegt. Das iſt ein unleugbarer großer Fortſchritt und, obwol weſentlich nach franzöſiſchem Vorgange errichtet, dennoch ein Muſter für die künftige Entwickelung in Deutſchland. Allerdings muß das Controlſyſtem als ſein Charakter erkannt werden.

C. Das Controlſyſtem des Staatshaushalts.

Aufgabe und Inhalt.

Die Controle bildet den naturgemäßen dritten Theil des Staatshaushalts. Ihre Aufgabe iſt es, die Gewißheit zu ſchaffen, daß die Geldverwaltung mit dem Inhalte des Staatswirthſchaftsgeſetzes auch wirklich übereinſtimme. Ohne eine ſolche Controle ſind daher alle Beſtimmungen des letztern für die erſtere werthlos; ſie iſt am letzten Orte das Kriterium einer guten Staatswirthſchaft überhaupt.

Ebendeshalb iſt eine Staatswirthſchaft ohne alle Controle gar nicht wohl denkbar. Wohl aber entwickelt ſich auch die Controle mit der ganzen Staatswirthſchaft langſam aber ſicher zu einem vollſtändigen Syſtem, und dieſes Syſtem ſcheidet ſich um

ſo klarer von allen übrigen Theilen der Staatswirthſchaft, je höher die öffentliche Rechtsbildung eines Volks überhaupt ſteht. Das Wahrzeichen einer ſolchen höhern Entwickelung aber iſt die durchgeführte Unterſcheidung zwiſchen der niedern und der höhern Controle, und zwar in der Weiſe, daß die niedere Controle ſich auf das laufende Geſchäft der Geldverwaltung bezieht, während die höhere Controle es mit dem Verhältniſſe der Geldverwaltung zum Budget zu thun hat. Die niedere Controle hat daher ſtets den Charakter einer techniſchen und adminiſtrativen Aufgabe, die höhere Controle gehört dem öffentlichen Recht. Die erſte kann in unfreien wie in freien Staaten ausgebildet ſein, die letztere tritt erſt mit der Verfaſſung ein und gehört der verfaſſungsmäßigen Verwaltung an. Die erſte folgt dem Grundſatze der Zweckmäßigkeit, die zweite den Grundſätzen der Verfaſſung. Obgleich ſie daher beide an ſich ein Ganzes bilden, ſind ſie doch ſo weſentlich in Form und hiſtoriſcher Entwickelung verſchieden, daß wir ſie für ſich behandeln müſſen.

Es iſt natürlich, daß demgemäß auch die ganze Behandlung in der Literatur ſich nach dieſen zwei Gebieten ſcheidet. Das eine hat es mit dem fachmänniſchen, das andere mit dem verfaſſungsmäßigen Controlweſen zu thun; das erſtere iſt ſo alt wie die ganze Theorie der Geldverwaltung, das zweite entſteht erſt mit den Verfaſſungen und ihrer Rechtslehre. Uebrigens iſt es nicht zu leugnen, daß beide im Grunde ſehr einfach ſind und daß ſie zu denjenigen Verhältniſſen gehören, bei denen es noch mehr auf die Perſönlichkeiten als auf die Formen und Regeln ankommt.

Der Grund, weshalb die Lehre von der Controle in der bisherigen Theorie nicht zur rechten ſyſtematiſchen Entwickelung gediehen iſt, liegt übrigens einerſeits darin, daß man ſie nur als einen Act der Staatsbuchhaltung betrachtete, andererſeits aber darin, daß das ganze Syſtem als etwas faſt Mechaniſches erſchien, das für eine wiſſenſchaftliche Beſprechung keinen Anhaltspunkt bieten wollte. Während daher die Praxis die genaueſten Beſtimmungen über dieſelbe aufſtellt, ſind in der Theorie nur zerſtreute und unvollſtändige Andeutungen mitgetheilt. Dennoch iſt es keine Frage, daß man die Controle und zwar nicht blos für die Einnahmen oder die Finanzen im eigentlichen Sinne, ſondern für die ganze Staatswirthſchaft als einen ſyſtematiſch fungirenden Organismus betrachten muß, und das Folgende hat eben zur Aufgabe, dem letztern ſeine ſelbſtändige Stellung und Ordnung in der Finanzwiſſenſchaft zu vindiciren.

I. Die administrative Controle in Revision und Inspection.

Wesen und Aufgabe der administrativen Controle bestehen nun darin, daß sie zu ihrem Object die einzelnen Thätigkeiten, und zwar nur der Geldverwaltung im weitesten Sinne haben, und daß sie die Uebereinstimmung dieser Thätigkeiten mit den Bestimmungen der Verordnungen und Verfügungen der Organisationsgewalt für die niedern ausführenden Organe sicherstellen. Dabei sind Revision und Inspection wesentlich verschieden.

Die Aufgabe der Revision zunächst ist stets eine bereits abgeschlossene Thätigkeit der wirthschaftlichen Verwaltung, während die Inspection es dagegen mit der laufenden Geschäftsverwaltung derselben zu thun hat. Alle Revision hat daher der Regel nach zu ihrem nächsten Object die Buchhaltung und ihre Ergebnisse, weil in der Buchhaltung der formale Abschluß der Geldverwaltung liegt, während die Inspection der Regel nach mit der Steuererhebung als dem eigentlich laufenden Geschäft der Staatswirthschaft zu thun hat. Der gewaltige Umfang der letztern hat aber für beide ein System erzeugt, dessen Elemente, durch die Natur der Sache gegeben, wol in ganz Europa gleichartig sein dürften.

a) Die Revision zunächst ist entweder eine systematische oder eine unregelmäßige. Die systematische Revision bezieht sich auf die Buchhaltung und ist in Form und Aufgabe durch das Wesen derselben gegeben. Ihr Princip ist, daß die jedesmal höhere Stelle die Revision und Controle der Bücher der niedern hat, sodaß das System der Kassen zugleich dem System der Buchhaltungscontrole entspricht. Man wird sie wol mit Recht in die ziffermäßige und die meritorische scheiden. Das Object der letztern ist die Frage theils nach den Belegen der einzelnen Ziffern in den Buchhaltungen, theils nach dem Rechtstitel, den diese Belege enthalten. Ihre Grundlage ist die Haftung der Kassen- und Buchführungsbeamteten. — Die unregelmäßige Revision wird sich dagegen der Regel nach auf die Kassenverwaltung beziehen und muß als eine allerdings mit Revision der Bücher verbundene Scontrirung der Kasse erscheinen. Die formalen Bestimmungen dafür dürfen wir als bekannt voraussetzen. Es

iſt ferner keine Frage, daß bei vorkommender Unordnung der Revident das Recht der momentanen, dann allerdings zu juſtificirenden Suspenſion des betreffenden Kaſſenbeamten hat; das weitere Verfahren gehört entweder dem Disciplinarverfahren oder dem Strafrecht.

b) Die Inſpection hat eine weſentlich von der Reviſion verſchiedene Form. Da nämlich die laufenden Geſchäfte, worauf ſie ſich bezieht, ſelbſt ſo ſehr verſchieden ſind, daß dieſelbe ſogar fachmänniſche Kenntniß vorausſetzt, ſo gibt es keine allgemeine Inſpection durch die höhere Centralſtelle der Geldverwaltung, ſondern jeder größere Zweig der Finanzverwaltung hat ſein eigenes Syſtem der Inſpection und Inſpectoren, welche den Dienſt genau kennen und daher auch nur für ihren Zweig (Forſten, Poſt, Salz, Taback, Steuern u. ſ. w.) befähigt und berechtigt ſind. Es iſt klar, daß jeder dieſer Zweige demgemäß auch ſein eigenes Syſtem von Inſtructionen hat, deren zweckmäßige Abfaſſung ein weſentlicher Theil der Aufgabe einer guten Finanzverwaltung iſt. Die Inſpection gehört daher auch grundſätzlich dem Organismus der eigentlichen Finanzverwaltung an; jedoch ſind namentlich auf den niedern Stufen die Inſpectoren auch vielfach mit der eigentlichen Reviſion betraut, und ſo bilden Reviſion und Inſpection einen beſtändig thätigen Organismus, als deſſen Aufgabe die Geſammtheit aller einzelnen Thätigkeiten in dem Gebiete des Staatshaushalts angeſehen werden muß. Anders iſt es nun mit der eigentlichen Staatscontrole.

Was in den Lehrbüchern über das Syſtem der Reviſion vorkommt, beſchränkt ſich meiſtens auf die Bezeichnung der Aufgaben des oberſten Rechnungshofs. S. von Jacob (§. 1314 fg.), wo jedoch ſchon eine wenn auch unklare Vorſtellung des weitern Gebiets der Controle zu Grunde liegt. Malchus hat ſich gleichfalls gerade hier in Allgemeinheiten gehalten (§. 28). Nur Rau hat die Controle innerhalb der Staatsbuchhaltung richtig von der durch den oberſten Rechnungshof geführten geſchieden (§. 557) und eine Reihe ſehr verſtändiger Bemerkungen hinzugefügt.

In der That läßt ſich die Reviſion der Rechnungen zunächſt nur in organiſcher Verbindung mit der Staatsbuchhaltung im allgemeinen wie im eigentlichen Sinne denken; und mit Recht ſind dafür wol allenthalben eigene Reviſoren unter verſchiedenen Titeln angeſtellt, deren Aufgabe immer dieſelbe iſt. Die praktiſche Durchführung des

oberſten Grundſatzes, daß das Syſtem des Buchhaltungsweſens in ſeiner eigenen innern Ordnung ſeine eigene Controle tragen müſſe, iſt mit vieler Klarheit bei Neugebauer, a. a. O., Buch III, für die öſterreichiſche Finanzverwaltung dargelegt. Neuere, jedoch meiſtens auf den oberſten Rechnungshof und den Rechnungsproceß bezügliche Grundſätze und Geſetze bei Deſſary (a. a. O., §. 107); über die Cautionen der verrechnenden Beamten und über den Wiedererſtattungsrevers (ebendaſelbſt, §. 105 u. 106). Ueber das Rechnungs- und Controlweſen in Preußen vgl. Wöhner, „Handbuch des Kaſſen- und Rechnungsweſens“ (2. Aufl. von Symanski, Berlin 1824), und Graaf, „Handbuch des Etats, Kaſſen- und Rechnungsweſens des preußiſchen Staats“ (1851). Für Frankreich ſ. von Hock, S. 90 fg.

Das Syſtem der Inſpection hat nicht blos ein ſyſtematiſches Recht auf ſelbſtändige Stellung in der Staatswirthſchaft, ſondern iſt zugleich ein ſo weſentlich praktiſches Inſtitut, daß es ohne Zweifel dazu beſtimmt iſt, mit der weitern Entwickelung namentlich der Selbſtverwaltung bei der Beſteuerung eine immer wichtigere Rolle zu ſpielen. Es iſt dabei indeſſen nothwendig, das Charakteriſtiſche in demſelben feſtzuhalten. Das beſteht nun darin, daß der Organismus der Inſpection von einem ſelbſtändigen, nach eigenen Geſetzen und Inſtructionen thätigen Körper, deſſen Glieder von den ausübenden Gewalten unabhängig daſtehen, beſtändig vertreten ſei. Man kann im allgemeinen ſchon hier ſagen, daß dies in dem Grade mehr der Fall iſt, in welchem die Verwaltung freier wird, was freilich ſelbſt wiederum nicht von der Richtigkeit des Princips, ſondern von der Bildung des Volks abhängt. Ueber das Syſtem der Inſpectionen findet man in den Lehrbüchern ſo gut als gar nichts, ſelbſt in den Darſtellungen des Kaſſen- und Rechnungsweſens nicht. Betreffs Oeſterreichs vgl. über die Scontrirung der Kaſſen Deſſary, a. a. O., §. 108; über die Stellung und Aufgabe der Inſpectoren und die Grundlage derſelben die Amtsinſtruction vom 28. Februar 1855 (ebendaſ., §. 111). Eine genaue und ſehr gute Darlegung für die Steuerinſpection, ihren Organismus und ihre Thätigkeit nach der öſterreichiſchen Geſetzgebung gibt M. von Tamer, „Wirkungen und Obliegenheiten der Behörden in Angelegenheiten der directen Steuern“ (Wien 1855), S. 4 und 22: Kataſtralinſpectoren, und S. 32—64: Steuerinſpectoren. Kürzer ſind Konopaſek und Mor, „Leitfaden zur Finanzgeſetzkunde des öſterreichiſchen Kaiſerſtaats“, I, §. 77, 78. Die Verordnung von 1866 hat darin nichts geändert, als daß jetzt die Miniſterien durch ihre eigenen Buchhaltungen die Reviſionen ausführen; die Inſpectionen ſind gar nicht dadurch berührt. — Die öffentliche rechtliche Behandlung der Staatscontrole hat in allgemeinen Werken, wie Rönne's u. a., dieſe Fragen ganz in den Hintergrund gedrängt. Dagegen hat Czörnig, „Budget, Staatsrecht und Controle“, Verfahren und Verhältniß ſowol für Reviſion als In-

ſpection kurz und gründlich für alle deutſchen Staaten dargelegt. Für das franzöſiſche Syſtem ſ. ausführlich von Hock, a. a. O., S. 57 fg., wo der Dienſt der Inſpectoren überhaupt bezeichnet iſt. Jeder Theil der Einnahme hat dann wieder ſeine eigenen Inſpectoren (ſ. S. 171: directe Steuern, S. 222: Enregistrement, S. 237: Zoll, S. 444; indirecte Abgaben, S. 503: Poſtweſen). S. 55 heißt es: „Ihre Hauptaufgabe iſt die periodiſche Bereiſung der ihnen unterſtehenden Bezirke. Sie reiſen nach ihrem eigenen Ermeſſen und zeigen dem Director blos den Tag ihrer Abreiſe und die Hauptorte, die ſie bereiſen werden, an. Sie gehen auf ihren Reiſen in alle einzelnen Amtshandlungen ein. Sie ſtehen allein, ohne Hülfsbeamten da, weil man will, daß ſie ſo wenig als möglich in Schreibgeſchäften ſich verlieren." Welche Verantwortlichkeit fällt ihnen dann zu? Dies wird ſtets die Grundfrage für die Ausbildung des Syſtems derſelben abgeben.

In England iſt ſeit der Auflöſung des alten Exchequer und dem Uebergange des Kaſſen- und Zahlungsweſens an die Bank von England die Controle eine reine Belegscontrole für die Kaſſen; der Comptroler General hat hauptſächlich darüber zu wachen, daß keine Zahlungsanweiſungen auf Staatsgelder aus dem Finanzminiſterium erlaſſen werden ohne gehörige Autoriſation, 4. 5 W. IV, K. 15. Gneiſt, a. a. O., §. 68a.

Es würde dieſes ganze Gebiet weſentlich gewinnen, wenn die Lehre von der Staatsbuchhaltung in möglichſt beſtimmter Weiſe die Grundſätze formulirte, nach denen die Einrichtung derſelben ſich ſelbſt controlirt. Das Einzelne wäre dann Sache der praktiſchen Handbücher. Ebenſo ſollte dieſe Lehre das Syſtem der Inſpection wenigſtens charakteriſiren, was jetzt leicht iſt, nachdem namentlich Czörnig's Arbeit ein treffliches Fundament an poſitiven Daten gegeben hat.

II. Die verfaſſungsmäßige Controle.

Während nun die Reviſion und Inſpection es mit den laufenden und einzelnen Thätigkeiten der Geldverwaltung als adminiſtrative Controle zu thun haben, beginnt die höhere Controle da, wo es ſich um das Ganze der Staatsverwaltung, die als Einheit zuſammengefaßten Reſultate derſelben handelt. Es iſt kein Zweifel, daß jeder Staatshaushalt einer ſolchen höhern Controle nothwendig bedarf und daß für dieſelbe nothwendig ein ſelbſtändiges Organ und ein ſelbſtändiges Verfahren vorhanden ſein müſſen. Natürlich entwickelt ſich beides allmählich mit dem geſammten Finanzweſen eines jeden Staats; und ebenſo natürlich iſt es in Form und Organ je nach der ganzen Geſtalt des

Staatshaushalts verſchieden; allein die Grundzüge ſind zuletzt ſtets dieſelben, und für alle treten daher auch die beiden großen Grundſätze ein, welche für die Geſchichte der ſogenannten Staatscontrole entſcheidend geworden ſind.

Solange nämlich ein Staat keine Verfaſſung hat, erſcheint die höchſte Controle naturgemäß als eine einfache *Rechnungsoperation*, welche zwar von der von ihr zu controlirenden Behörde, dem Finanzminiſterium, vollſtändig unabhängig ſein muß, aber auch mit nichts anderm zu thun hat als mit den eigentlichen Rechnungsbüchern und ihrer ziffermäßigen Richtigkeit. Die Behörde, welche dieſe buchhaltungsmäßige Richtigkeit feſtſtellt, iſt die Oberrechnungskammer (oberſte Rechnungs- und Controlbehörde). Sowie dagegen die Verfaſſungen ins Leben treten, genügt das buchmäßige Richtigſtellen nicht mehr, ſondern es wird zugleich nothwendig, die Innehaltung des Staatswirthſchaftsgeſetzes, des Budgets, in der Geldverwaltung auszuſprechen. Die dadurch entſtehende Controle nennen wir nun die *verfaſſungsmäßige* Controle, im Unterſchiede von der rechnungsmäßigen. Der Unterſchied beider aber zeigt ſich nur dann, wenn man die ganze höchſte Controle in ihre *zwei* Stadien auflöſt; denn in dem erſten ſind beide gleich, in dem zweiten aber weſentlich verſchieden. Wir nennen das erſte Stadium das des Abſchluſſes der *Staatsrechnung*, das zweite das des *verfaſſungsmäßigen Abſolutoriums*.

a) *Die Staatsrechnung*. Die Staatsrechnung iſt nun die in Ein Ganzes zuſammengefaßte Rechnung über alle Theile des Staatshaushalts, welche von der oberſten Rechnungsbehörde revidirt und als richtig anerkannt iſt. Es iſt an ſich nicht zu beſtimmen, *wie weit* die oberſte Rechnungsbehörde in ihrer Reviſion der Einzelrechnungen zurückgehen muß, um die Staatsrechnung ihrerſeits zuſammenzuſtellen und zu prüfen, oder *wie viel* von der Reviſion den betreffenden höchſten Buchhaltungen überlaſſen bleibt. Je nachdem ſie bis auf die einzelnen Kaſſen zurückgreift oder blos die höchſten Buchhaltungen in ihren ſummariſchen Vorlagen prüft, iſt natürlich die ganze Stellung, die Aufgabe und das Recht der oberſten Controlbehörde eine ſehr verſchiedene. Je weiter ferner die einheitliche Leitung der ganzen Staatswirthſchaft durch die Finanzverwaltung geht, um ſo weniger

hat jene Behörde zu thun. Es ist daher sehr erklärlich, daß, ganz abgesehen von der verfassungsmäßigen Stellung des Finanzministers, die formale Ordnung der obersten Rechnungsbehörde von jeher eine sehr verschiedene gewesen ist. Sie hat entweder die Schlußrechnung für den ganzen Staatshaushalt selbst zu machen, oder sie hat diese vom Finanzministerium gemachte Schlußrechnung ihrerseits nur zu prüfen. Sie kann wieder ihre Prüfung auf die einzelnen Etats beziehen und daraus die Staatsrechnung zusammenstellen, oder sie kann die letztere aus den ministeriellen Buchhaltungen bilden. Sie kann endlich sogar blos einen Theil dieser Buchhaltungen erledigen und den andern dem Finanzministerium überlassen, oder auch die Buchhaltung der Finanzen selbst sich unterwerfen. Für alle diese Fälle gibt es Beispiele. Solange aber die Verfassung nicht hineingreift, bleibt der eine Grundsatz bestehen, daß dieses Organ die Schlußrechnungen des gesammten Staatshaushalts zusammenzufassen und mit der Erklärung, daß sie ziffermäßig richtig sind, der Approbation des Staatsoberhaupts vorzulegen hat. Das nun ist die *Staatsrechnung* und die *landesherrliche Genehmigung* derselben.

Je mehr Bewegung nun in den Staatshaushalt hineinkommt, je mehr die Einnahmen wechseln und die Verwaltungsthätigkeiten wichtiger werden, um so nothwendiger wird es, daß sich an die vom obersten Rechnungshof in dieser Weise ausgeübte Controle auch die zweite darüber anschließe, ob die Verwaltung der Staatsgelder auch nach dem Wortlaut der Gesetze und im Geiste eines guten Haushalts vorgegangen sei. Hier entsteht daher eine zweite Function der höchsten Controle. Neben der Controle der Ziffermäßigkeit tritt die der Gesetzmäßigkeit auf, und eine gute Verwaltung wird daher stets die höchste controlirende Behörde veranlassen, auch darüber ihr Urtheil neben der Bestätigung der buchhaltungsmäßigen Staatsrechnung auszusprechen. Das nun kann geschehen, indem die Uebereinstimmung der Geldverwaltung mit den Gesetzen über Ausgaben und Einnahmen durch ein *gerichtliches* Urtheil ausgesprochen wird (französisches System der Cours des Comptes), oder es kann geschehen, indem die oberste Behörde selbst ein Urtheil als *staatswirthschaftliches Gutachten* über die ganze Verwaltung dem Souverän vorlegt (preußisches System, nachgeahmt im österreichischen der Oberrechnungs-

und Controlbehörde von 1854). Das erſte leidet daran, daß die oberſte Behörde zugleich Kläger und Richter iſt, das zweite daran, daß das Gutachten werthlos iſt, weil es natürlich zu ſpät kommt. Das Ganze bildet daher den naturgemäßen Uebergang zu der zweiten Geſtalt der Staatscontrole, der verfaſſungsmäßigen.

b) Die verfaſſungsmäßige Staatscontrole beſteht nun darin, daß die ganze Staatsrechnung zuerſt ziffermäßig — der Regel nach durch die neugeſtaltete oberſte Rechnungsbehörde — feſtgeſtellt und dann der Volksvertretung zur Ertheilung des Abſolutoriums vorgelegt wird. Das nun iſt im Princip ſehr einfach; allein in der Wirklichkeit wird es dadurch weiter entwickelt, daß die Aufgabe der Ertheilung des Abſolutoriums oder eigentlich die ganze Controle der Geldverwaltung in verſchiedene Zweige getheilt und jeder dieſer Theile unter eine beſtimmte, von den Organen der Volksvertretung auszuübende Controle geſtellt wird. Den Anſtoß dazu gab wol das engliſche Syſtem. Hier war ſchon durch 26 Will. III 31 eine eigene Staatsſchulden-Controlcommiſſion eingeſetzt, welche allerdings zugleich die Verwaltung der Schuld hat; neben ihr iſt die Staatsvorſchußkaſſe Public Works Loan Office ſeit 57 Will. III 34 errichtet (vgl. Gneiſt, a. a. O., §. 70 fg.); bis das ganze Syſtem durch die Peel's Acte von 1844 vollendet ward, deren Issuing department der Bank von England im Grunde die erſte Staatsſchuldencontrole für das Papiergeld war. Die continentalen Staaten blieben meiſtens bei dem Grundſatze ſtehen, daß die Volksvertretung nach geſchehener ziffermäßiger Richtigſtellung die Staatsrechnung als ſelbſtändigen Act der Regierung entgegenzunehmen, dieſelbe in parlamentariſcher Form in einem engern Ausſchuſſe zu behandeln und dann durch ein eigenes Votum das Abſolutorium zu ertheilen habe. Obwol das Verfahren viel Werth hat, ſo ſinkt es doch bei umfangreichen Budgets zur bloßen Form herab, um ſo mehr, als die Staatsrechnung naturgemäß doch immer erſt zwei bis drei Jahre nach Schluß des Verwaltungsjahres fertig ſein und daher ein eingehendes Urtheil der Abgeordneten nicht mehr erwartet werden kann. Das letztere iſt nur durch den oberſten Rechnungshof möglich, und die wahre Controle kann daher nur durch ein Zuſammenwirken beider Organe in genügender Weiſe ge-

geben werden, wofür jedoch bisher die genügende Form nicht gefunden iſt.

Es iſt nun aus dem Obigen leicht verſtändlich, weshalb die Behandlungen namentlich des Staatscontrolweſens bis zur neueſten Zeit nicht die volle Klarheit beſitzen, die man fordern muß. In der That nämlich fällt eigentlich die Rechnungscontrole mit dem Syſtem der Buchhaltungen formell und materiell faſt ganz zuſammen, ſolange man nicht das entſcheidende Element des verfaſſungsmäßigen Abſolutoriums hineinbringt. Die Theorie der Finanzwiſſenſchaft im Anfange dieſes Jahrhunderts iſt ſich daher nicht recht einig über die Sache, um ſo weniger, als es natürlich ſchon früher eine Rechnungscontrole gab. Der Charakter des Anfangs unſers Jahrhunderts in dieſer Beziehung beſtand aber zunächſt darin, daß die Regierungen dieſe Controle als einen ſelbſtändigen Organismus von den übrigen Buchhaltungen ſchieden und ihn ſogar von dem Finanzminiſterium gänzlich unabhängig machten. Neben dem wol ziemlich Ungenügenden, was in dieſer Beziehung z. B. von Jacob, „Finanzwiſſenſchaft", §. 1318, Rau, §. 536 u. 558—560, Lotz, „Staatswirthſchaft", B. 3, S. 495 fg. und Andere ſagen, iſt Malchus in ſeiner ſonſt ſo tüchtigen „Finanzwiſſenſchaft", II, §. 28 u. 29, wol der beſte Vertreter der damals noch herrſchenden Unfertigkeit der Anſichten. Erſt die Entwickelung der Verfaſſungen hat hier beſtimmte Principien und damit auch eine neue Literatur gebracht, an deren Spitze Czörnig's und Hock's Werke ſtehen, die freilich auch den Einfluß der Verfaſſung nicht immer ausreichend betonen.

Man kann jedoch jetzt unzweifelhaft zwei große europäiſche Syſteme der höchſten Staatscontrole hervorheben, das franzöſiſche und das deutſche.

Das franzöſiſche Syſtem ſchließt ſich an die alte Cour des Comptes an, die von Anfang an das höchſte Gericht über alle großen ſtreitigen Fragen in Finanzangelegenheiten war. Gründung derſelben als Rechnungsgericht bereits durch Ord. vom 26. Februar 1464, und zwar faſt neben jedem Parlament, ſodaß es vor der Revolution zwölf Cours des Comptes gab; Aufhebung aller Provinzial-Rechnungshöfe in der Revolution und neue Organiſation des einzigen Rechnungshofes für den ganzen Staatshaushalt durch Ord. vom 28. September 1807, als rein gerichtliches und adminiſtratives Organ. Als nun der Grundſatz zur Geltung kam, daß die Kammern das ganze Bruttobudget des Staats berathen und genehmigen ſollten, leuchtete es dem praktiſchen Sinne der Franzoſen ein, daß damit eigentlich für die Richtigkeit der Staatsrechnung gar keine wahre Garantie gegeben ſei. Die Folge war der Grundſatz, daß man die Cour des Comptes zu dem über die Staatsrechnung in gerichtlicher Form entſcheidenden Organ machte. Danach

richtet ſich nun das Verfahren vor denſelben. Der Finanzminiſter bringt die Staatsrechnung bei der Cour des Comptes mit völliger Vollſtändigkeit ein, und zwar als Rechnung der Staatseinnahmen und der Staatsausgaben in geſonderten Actenſtücken. Dann wird eine förmliche gerichtliche Procedur mit beiden vorgenommen; es wird ein Referendar für jedes gewählt und der Procureur général hat eventuell in Erwägung zu ziehen, ob die etwaigen Unrichtigkeiten, welche der Referendar findet, Gegenſtand einer förmlichen Anklage werden ſollen. Das Referat ſelbſt bezieht ſich auf alle Rechnungen und hat einen doppelten Inhalt. Das erſte Referat bezieht ſich auf die vorläufigen Abrechnungen des Miniſters und ihre Uebereinſtimmung mit den einzelnen Buchhaltungen, und dieſe Uebereinſtimmung wird durch das erſte Arrêt des Rechnungshofes erklärt; das zweite bezieht ſich auf die definitive Schlußrechnung und ihr Verhältniß zu den auf Budget und Verordnungen bezüglichen Beſtimmungen, und darüber erläßt die Cour ihr zweites Arrêt. Dieſe Erklärungen ſind es, welche erſt der Volksvertretung und dem Reviſor vorgelegt werden, und erſt auf ſie hin erfolgt das Abſolutorium. Vergl. Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 111. Organiſation und Verfahren im einzelnen ſehr gut bei Czörnig, „Budget, Staatsrecht und Controle", S. 115—120, beſſer als bei Block, „Dict. v. Cour des Comptes". Offenbar iſt das Syſtem der Commissioners of audit in England etwas Aehnliches, obgleich es uns ſcheinen will, als ſeien nach der Aufhebung des Exchequer die Functionen derſelben kaum mehr recht klar zu definiren. Vergl. Gneiſt, a. a. O., §. 70.

In der Geſchichte des deutſchen Oberrechnungsweſens iſt die Geſchichte der preußiſchen Oberrechnungskammer maßgebend. Dieſelbe iſt erſt 1808 von den Staatsbuchhaltungen geſchieden, und dann 1810 direct unter den Staatskanzler geſtellt und zur höchſten ſelbſtändigen Reviſions- und Centralbehörde für alle Einnahmen und Ausgaben beſtellt. Seit 1817 tritt jedoch ein Schwanken in der Competenz und Stellung derſelben ein, bis die Inſtruction vom 18. December 1824 ihr die doppelte Aufgabe gab, zuerſt die ziffermäßige Richtigſtellung der Buchhaltungen zu conſtatiren und zweitens die Innehaltung der geſetzlichen Vorſchriften über Einnahmen und Ausgaben zu controliren. Zu dem Gedanken, daß die Finanzverwaltung dabei einem gerichtlichen Urtheile der Oberrechnungskammer wie in Frankreich unterliegen ſolle, hat ſich die preußiſche Geſetzgebung nicht erhoben und die obige Inſtruction gilt im weſentlichen noch immer. Die Verfaſſung von 1850 hat dann feſtgeſtellt, daß die auf dieſe Weiſe von der Oberrechnungskammer geprüfte Staatsrechnung den Kammern zur Erwirkung des Abſolutoriums vorgelegt werde (a 104); dabei iſt aber ſowol die formale Aufgabe der erſtern als ihr Recht in Beziehung auf die Etatsüberſchreitungen ſehr beſtritten. Vergl. Rönne, „Staatsrecht der preußiſchen Monarchie", I, §. 67

und II, §. 237. Czörnig, S. 23 fg. (ohne die letzte Frage zu berückſichtigen). — Was nun Oeſterreich betrifft, ſo war hier bereits im Jahre 1803 das Generalrechnungsdirectorium als eine eigene, von den übrigen Centralbehörden vollkommen unabhängige Hofſtelle errichtet, die ſchon damals die Aufgabe hatte, die Hauptabſchlüſſe und Bilanzen der Buchhaltungen zu empfangen und zu controliren und ihre Bemerkungen den einzelnen Hofſtellen mitzutheilen; doch beſaß ſie nicht das Recht, ein Abſolutorium zu geben. An ſeine Stelle trat durch kaiſerliches Handſchreiben vom 27. März 1854 die „oberſte Rechnungscontrolbehörde", die unmittelbar dem Kaiſer unterſtand und der wieder die Staatsbuchhaltungen ſelbſtändig untergeordnet waren, ſodaß ſie damit einen höchſt wichtigen poſitiven Wirkungskreis hatte, und als das ſelbſtändige Organ für die Ordnung und Reviſion der ganzen Staatsbuchhaltung angeſehen werden muß. Sie hatte daher das Recht auf Anordnungen, ſoweit ſie zur Controle der Buchhaltungen gehören; die Ueberwachung der Ausübung der Kaſſenunterſuchungsvorſchriften; die Erörterung der vorſchriftswidrigen Vorgänge in dem Kaſſen- und Zahlungsweſen zu bewirken und eventuell den Rechnungsproceß einzuleiten; ſie hatte für das Zuſtandekommen der Particular- und Centralrechnungsabſchlüſſe zu ſorgen, und endlich hatte ſie für alle Haupt- und Sammlungskaſſen das Entlaſtungserkenntniß auszufertigen. (Vgl. Deſſary, a. a. O., §. 122, 123.) — Das Verhältniß iſt nun grundſätzlich und durchgreifend geändert, ſeit die neue Verfaſſung ins Leben getreten iſt. Schon das Diplom vom 20. October 1860 a II gab dem Reichsrathe „die Prüfung und Feſtſtellung der Voranſchläge und der Staatsrechnungsabſchlüſſe und der Reſultate der Finanzgebung". Das Geſetz vom 21. December 1867 formulirte dies in weſentlich gleicher Weiſe A 11, das ausdrücklich dem Staatsrathe die „Ertheilung des Abſolutoriums" überwies. Infolge deſſen ward die oberſte Rechnungs- und Controlsbehörde durch die Verordnung vom 21. November 1866 vollkommen zugleich mit dem Syſtem der Staatsbuchhaltungen umgeſtaltet. Sie empfing jetzt den Namen des „Oberſten Rechnungshofs" mit der ausdrücklichen Beſtimmung, daß auch die ganze Verwaltung des „Staatsvermögens" nebſt „allen Rechnungen der Staatsbehörden" der Controle deſſelben unterſteht. Das Elaborat deſſelben, der „Centralrechnungsabſchluß" iſt im Laufe des zweiten Jahres „der verfaſſungsmäßigen Prüfung und Abfertigung zuzuführen"; ſodaß, wenn ſich Widerſprüche in der Verwaltung „mit den beſtehenden Vorſchriften und Verwaltungsgrundſätzen ergeben" (§. 7), „welche die Beſtimmungen des Finanzgeſetzes, d. h. des feſtgeſtellten Staatshaushaltsetats zum Gegenſtande haben" die Abgeordneten darüber entſcheiden (§. 14). Faſt gleichzeitig wurde eine eigene „Staatsſchuldencommiſſion" durch das Geſetz vom 25. Auguſt 1866 errichtet, die, aus den Häuſern des Reichsraths gewählt, zugleich den „Umlauf der Banknoten" zu überwachen hat; nach Geſetz vom

8. Januar 1867 ſollen ſogar alle Erlaſſe, welche die Anfertigung oder Ausgabe von Staatsnoten verfügen, zu ihrer Gültigkeit erſt der Gegenzeichnung dieſer Staatsſchuldencontrolscommiſſion bedürfen, „bei perſönlicher Haftung der betheiligten Organe". — Ueber das Controlsweſen der übrigen deutſchen Staaten ſ. Czörnig, a. a. O., K. Sachſen, S. 41—47. Baiern, S. 52—55. Würtemberg, S. 59—64. Vergl. dazu Herdegen, „Würtembergs Staatshaushalt 1848" (Von der Reſtverwaltung, S. 368 ff.). Baden, Czörnig S. 72—78; namentlich Regenauer, „Staatshaushalt des Großherzogthums Baden 1863", ſehr ausführlich S. 23—58.

Drittes Buch.

Staatseinnahmen und Finanzwiſſenſchaft.

Während nun die Lehre von den Ausgaben die Verwendungen, und die Lehre vom Staatshaushalte die Lehre von den Grundſätzen enthält, nach denen die Ordnung zwiſchen Einnahmen und Ausgaben hergeſtellt wird, iſt die Finanzwiſſenſchaft die Lehre von der Geſammtheit der Thätigkeiten, durch welche der Staat ſich die wirthſchaftlichen Mittel verſchafft, die den Ausgaben zu Grunde liegen und die im Staatshaushalte verrechnet werden.

Die Finanzwiſſenſchaft iſt demnach ein ſelbſtändiger Theil der Staatswirthſchaft, und es braucht nicht wiederholt zu werden, daß ſeine Identificirung mit der letztern nur auf hiſtoriſchen Gründen beruht. Denn es iſt jetzt nothwendig, unter den „Finanzen" eines Staats nur noch die Einnahmen deſſelben zu verſtehen.

Dieſe Lehre von den Einnahmen des Staats enthält daher zwei Theile.

Der eine dieſer Theile enthält die Darſtellung der Organe, durch welche der Staat ſeine Einnahmen wirklich erhebt, den Organismus, die Thätigkeit und das Recht derſelben. Wir nennen dieſen erſten Theil die Finanzverwaltung.

Der andere Theil die Darſtellung dieſer Einnahmen für ſich, das iſt alſo der Objecte der Thätigkeit der Finanzverwaltung, und der Grundſätze, welche vermöge der Natur der letztern ſich für die Finanzverwaltung ergeben. Wir nennen dieſen Theil die Staatseinnahmen.

Es war nicht richtig, in unſerer erſten Auflage den Begriff und Inhalt der „Finanzverwaltung" als ſelbſtändige Theorie oder Thatſache zu beſtreiten. Die Entwickelung der Lehre von der Vollziehenden Gewalt und der Verwaltungslehre überhaupt zeigt uns vielmehr die Finanzverwaltung in einem ganz neuen Lichte, und wir ſtehen nicht an, unſere frühere Auffaſſung in dieſer Beziehung für ebenſo unfertig zu erklären wie die der bisherigen Theorie, welche gleichfalls mit dem Begriffe der Finanzverwaltung nichts zu machen gewußt hat.

Erſter Theil.

Die Finanzverwaltung.

Die Grundlage der ganzen Lehre von der Finanzverwaltung iſt ohne Zweifel der Begriff der Verwaltung im allgemeinen, und der Begriff der Vollziehenden Gewalt im beſondern.

Die Verwaltung iſt der im Sinne und in der Grenze des Staatswillens thätige Staat. Dieſe Thätigkeit des Staats, inſofern wir ſie als reine Thätigkeit, noch ohne beſtimmtes und einzelnes Object betrachten, nennen wir die Vollziehende Gewalt. Inſofern dieſe Thätigkeit ſelbſtändige Objecte hat, und daher auch ſelbſtändige Formen und Ordnungen empfängt, wird ſie zur eigentlichen Verwaltung. Die eigentliche Verwaltung hat ſo viele Theile, als der Staat praktiſche und ſelbſtändige einzelne Aufgaben hat. Wir haben dieſelben geſchieden in die fünf Hauptgebiete; unter dieſen bildet die Staatswirthſchaft das eine; und innerhalb der Staatswirthſchaft ſind die Finanzen das Gebiet der Einnahmen, welche mithin eine ſelbſtändige Verwaltung fordern. Die Finanzverwaltung iſt demgemäß nicht blos eine allgemeine auf die Erhebung der Einnahmen des Staats gerichtete Verwaltungsthätigkeit des letztern, wie ſie allerdings gewöhnlich gedacht wird, ſondern ſie iſt vielmehr die Vollziehende Gewalt in ihrer beſondern Beziehung auf die Staatseinnahmen. Das heißt demnach, die Finanzverwaltung enthält dieſelben Elemente und Grundſätze, welche den Inhalt der Vollziehenden Gewalt bilden; die Vorausſetzung des rechten Verſtändniſſes iſt daher in der That

die Lehre von der Vollziehenden Gewalt, und die erſtere bildet einen weſentlichen Theil der Erfüllung der letztern. Eine Scheidung zwiſchen beiden gibt es jetzt nicht mehr. Und von dieſem Standpunkt aus iſt auch das Syſtem der Finanzverwaltung ein ſehr einfaches; ſein Werth und ſeine Wahrheit beſtehen in der Uebereinſtimmung mit den Principien, welche die Verwaltungslehre darlegt.

Wir ſcheiden demnach in der Finanzverwaltung drei Theile.

Zuerſt handelt es ſich um den Organismus der Finanzverwaltung als Glied des geſammten Verwaltungsorganismus.

Dann folgt die Darſtellung der Finanzgewalt als Anwendung des Begriffs der Staatsgewalt auf das Gebiet der Einnahmen.

Endlich iſt das Finanzrecht nichts anderes als die Uebertragung des verfaſſungsmäßigen Regierungsrechts auf die Rechtsverhältniſſe der Finanzverwaltung.

Es iſt uns wol verſtattet, hier auf unſere „Lehre von der Vollziehenden Gewalt“ (2. Aufl., 1869, 3 Bde.) und das „Handbuch der Verwaltungslehre“ (1. Bd. 1870) zu verweiſen, in denen die allgemeinen Grundſätze genauer behandelt ſind, die wir hier als bekannt vorausſetzen müſſen.

Erſter Abſchnitt.

Der Organismus der Finanzverwaltung.

Der Organismus der Finanzverwaltung iſt nun ſeinem formalen Begriffe nach die Geſammtheit und Einheit der Organe, durch welche der Staat in ſeiner Staatswirthſchaft ſich die für dieſelbe erforderlichen Einnahmen wirklich herbeiſchafft.

Dieſer an ſich einfache Begriff empfängt nun ſeine Entwickelung durch dieſelben Elemente wie der des Verwaltungsorganismus überhaupt. Wir haben auch hier die perſönliche von der freien Verwaltung zu unterſcheiden. Die erſtere erſcheint als die Regierung, inſofern ſie die Staatseinnahmen zu ihrem Object hat; und dieſen Zweig der Regierung nennen wir im weitern Sinne das Finanzminiſterium, wie wir von einem Juſtiz-, Handels-,

Kriegs-, Unterrichtsminiſterium u. ſ. w. reden. Die freie Verwaltung dagegen innerhalb der Einnahmen des Staats erſcheint wie in den übrigen Gebieten der vollziehenden Gewalt in den drei großen Grundformen der Landſchaft, der Gemeinde und der Körperſchaften. Es iſt außerordentlich ſchwierig, dieſe elementaren Verhältniſſe als Einleitung in die Finanzwiſſenſchaft darzuſtellen; es iſt außerordentlich leicht, ſie zu verſtehen, wenn man die Grundſätze und das Syſtem der Vollziehenden Gewalt dabei vorausſetzen darf. Wir können uns jetzt das letztere an dieſem Orte verſtatten. Demnach iſt der Organismus der Finanzverwaltung nunmehr als diejenige Geſtalt der Vollziehenden Gewalt zu betrachten, welche durch Weſen und Inhalt der Staatseinnahmen beſtimmt und modificirt wird.

Dieſe allgemeinen Grundſätze und Elemente ſind nun ihrerſeits wieder in den verſchiedenen Ländern Europas nicht unweſentlich modificirt. Wir müſſen daher auch hier die Vergleichung der Hauptſtaaten Europas als eine für unſere Zeit nicht mehr abweisbare Aufgabe der Wiſſenſchaft und des praktiſchen Lebens andererſeits erkennen, wenn wir natürlich auch im einzelnen dieſen Beſonderheiten um ſo weniger folgen können, als ſie je nach den zeitlichen Bedürfniſſen wechſeln. Die großen elementaren Grundzüge des Ganzen aber ſind folgende:

Der Unterſchied dieſer Auffaſſung von der bisherigen beſteht im weſentlichen darin, daß es uns nicht um eine ſtatiſtiſche Darſtellung des Finanzorganismus zu thun iſt, und auch nicht um eine Lehre von dem Zweckmäßigen, ſondern um den Grundgedanken, daß der Finanzorganismus als ein Theil des Geſammtorganismus der Verwaltung betrachtet werden muß; daß er in dieſem Sinne ſeine Geſchichte und ſeine Individualität hat und daß mithin jede Trennung deſſelben von der allgemeinen Organiſation der Verwaltung weder praktiſch noch theoretiſch richtig iſt. Der Grund, weshalb die bisherigen Darſtellungen in den Lehrbüchern nicht genügen, liegt wol eben in dem Mangel dieſer allgemeinen Beziehung zum Organismus der Verwaltung überhaupt.

A. Das Finanzministerium.

Begriff und Elemente seiner Geschichte.

Das Finanzministerium im weitern Sinne enthält die Gesammtheit der staatlichen Organe oder Aemter, durch welche der Staat die aus verschiedenen Quellen entspringenden, in verschiedener Form und aus den verschiedenen Theilen des Staats zusammenfließenden Einnahmen der Staatswirthschaft zu einer großen Einheit sammelt und sie als eine Gesammtmasse der Staatsverwaltung zur Verfügung stellt.

Da sich nun diese Einheit des Staats oder diese auch wirthschaftliche Herrschaft des Ganzen über die Theile weder allenthalben gleichzeitig noch gleichmäßig hat ausbilden können, so leuchtet es ein, daß der Finanzorganismus nicht blos bei den verschiedenen Staaten verschieden sein wird, sondern daß er auch innerhalb eines und desselben Staats stets einem bald größern, bald geringern Wechsel unterworfen ist. Die in allem solchen Wechsel dennoch gleichartige Natur des Staats ergibt aber stets eine große und wesentliche Uebereinstimmung in den Grundlagen dieses Finanzorganismus, und die *Lehre* vom Finanzorganismus hat daher zur Aufgabe, diese gleichartige Grundlage desselben als die Basis für die Betrachtung aller zeitlich und örtlich verschiedenen Finanzorganisationen aus dem Wesen des Staats darzustellen.

Dabei ist es nun der Mühe werth, den Sinn genau zu bezeichnen, in welchem wir von einer *Geschichte* des Finanzministeriums reden können.

Wir haben in dieser Beziehung zunächst davon auszugehen, daß das Finanzministerium ein organisches Glied der Regierung als der persönlichen Verwaltung des Staats ist, und daher im wesentlichen dieselben Epochen durchmacht, welche die Geschichte dieser Regierung bilden. Das Finanzministerium schließt sich daher, wie alle Organisationen der Regierung, an das Königthum an, erscheint zuerst als ein einfaches Glied der königlichen Wirthschaft, nimmt dann namentlich mit dem 17. Jahrhundert den Charakter eines staatlichen, wenn auch dem Könige persönlich unterworfenen Organs an, und tritt mit der ganzen Regierung seit

dem Beginn des 19. Jahrhunderts in die Epoche des verfaſſungsmäßigen Regierungsorganismus. Die Geſchichte dieſer allgemeinen Bewegung, in welcher die Finanzverwaltungsorgane dem Gange der geſammten Staatsentwickelung folgen und einen untergeordneten Theil derſelben bilden, dürfen wir als bekannt vorausſetzen.

Innerhalb dieſer Grenzen iſt es nun, wo die eigentliche Geſchichte des Organismus der Finanzverwaltung beginnt. Bei aller Verſchiedenheit im einzelnen iſt dennoch der Charakter dieſer Geſchichte in ganz Europa derſelbe und leicht zu bezeichnen. Es iſt die Bildung eines weſentlichen, ſtreng organiſirten und verfaſſungsmäßigen Finanzminiſteriums aus der rein hiſtoriſch entſtandenen Organiſation der frühern Finanzverwaltung und ihrer Behörden. Die Grundzüge dieſer Entwickelung ſind folgende.

Alle Finanzverwaltung beginnt mit der einfachen Aufzeichnug der Einnahmen des Königs in der Camera Principis; die Thätigkeit dieſer Organe iſt von den Einnahmen bedingt, ſchließt ſich an die Arten derſelben an, entwickelt ſich mit denſelben zu Abtheilungen und Unterabtheilungen, und wird mit dem 16. Jahrhundert zu einem mehr oder weniger ausgebildeten Syſtem von Buchhaltungen über die landesherrlichen Einnahmen. Von einem vollſtändigen Rechte dieſer Organe, von einer Aufnahme in den Staats- oder Geheimen Rath, von einer Theilnahme an den großen Fragen der Politik, der Verfaſſung, der Verwaltung oder gar der Volkswirthſchaft iſt noch gar keine Rede. Sie haben noch nichts zu thun, als zu verrechnen was da iſt; ſie haben nur die Pflichten, aber auch nur noch die Verantwortlichkeit einer Buchhaltung.

Das nun ändert ſich mit dem 17. Jahrhundert, den ſtehenden Heeren, dem wachſenden Beamtenthum, dem Schuldweſen und dem beginnenden Bewußtſein über die Geſetze und den Werth der Volkswirthſchaftspflege. Die Ergebniſſe der Finanzverwaltung werden zu einem mächtigen Factor der Politik; die Organe der Finanzverwaltung gewinnen daher ihrerſeits das Recht, in den wichtigen Staatsangelegenheiten gehört zu werden. Seitdem das Mercantilſyſtem den Werth und die Macht des Geldes kennen gelehrt hat, wird die Beſchaffung des Geldes ſelbſt eine Staatsangelegenheit. Sie verlangt daher jetzt eine neue Organiſation,

und zwar eine ſolche, welche nicht eben die alten Buchhaltungen beſeitigt, ſondern vielmehr an ihre Spitze tritt. Sie beginnt den Gedanken zu vertreten, daß die Verwaltung der Einnahmen des Staats es im Grunde auch mit den Quellen dieſer Einnahmen, dem Volkswohlſtande, zu thun haben müſſe; die erſten Elemente der Volkswirthſchaftspflege verſchmelzen ſich mit der Finanzverwaltung; mit den Zuſtänden des 18. Jahrhunderts tritt durch die vortreffliche Finanzverwaltung in Preußen, welche allein den Siebenjährigen Krieg möglich machte, und durch die tiefſinnige Auffaſſung der Phyſiokratie, welche dem ganzen theoretiſchen Bewußtſein einen neuen Inhalt gibt, das Finanzweſen an die Seite der wichtigſten Elemente des Staatslebens; die Elemente des Finanzminiſteriums ſind da, aber das Finanzminiſterium ſelbſt nicht.

Dieſes nun erſcheint in ſeiner gegenwärtigen Bedeutung erſt mit dem 19. Jahrhundert. Das Finanzweſen wird aus einem Theile des königlichen Dienſtes zu einem Theile der Verfaſſung; die Verwaltung der Finanzen wird aus einer Reihe von mehr oder weniger künſtlichen Operationen die Vollziehung des ſtaatswirthſchaftlichen Geſetzes, und das Finanzminiſterium iſt jetzt ein organiſcher Theil der Regierung. Es muß daher jetzt auch die Ordnung annehmen, welche dadurch gefordert wird. Es muß einerſeits als Einheit der wirthſchaftlichen Aufgaben des Staats ſowol innerhalb des Geſammtminiſteriums als in Beziehung auf ſeine eigene Thätigkeit auftreten, und es muß andererſeits mit ſeinen Organen das ganze volkswirthſchaftliche Leben des Staats in allen ſeinen Theilen und Gebieten umfaſſen. Aus dem erſten dieſer Momente entſteht das, was wir das eigentliche Finanzminiſterium nennen, aus dem zweiten das Syſtem der Finanzbehörden. Beide Theile des Organismus ſind bei aller Verſchiedenheit im einzelnen doch in ganz Europa weſentlich gleichartig, denn ihre Stellung und ihre Function ſind aus der Natur der Sache entſprungen, und die gemeinſame Grundlage iſt hier wie auf allen Punkten des neuen Staatslebens der Begriff und Organismus der Regierung, von welcher das Ganze einen Theil bildet.

I. Das eigentliche Finanzminiſterium.

Auch die Natur der Finanzverwaltung bringt es mit ſich, daß das Finanzminiſterium im engern Sinne als das höchſte und

wesentliche Organ der Finanzverwaltung und als Mittelpunkt der Finanzlehre, nun wieder aus zwei Elementen besteht, deren anerkannte und formelle Unterscheidung in dem wesentlichen und innern Unterschiede in der Function beider besteht. Diese Elemente sind der Minister und sein Ministerium.

1) Der Finanzminister. Auch bei der Finanzverwaltung sind Begriff, Stellung und Recht des Ministers vor allen durch das Wesen der Verfassung gegeben. Im Minister der Finanzen faßt sich zuerst die ganze Finanzverwaltung persönlich zusammen; durch ihn wird sie ein Glied der Regierung. Als solcher hat der Minister der Finanzen zwei Hauptfunctionen. Die erste besteht in der Vertretung der Staatswirthschaft im Ministerrathe und im Gesammtministerium, theils um die Bestimmung der Ansprüche festzustellen, welche jeder einzelne Zweig der Regierung an die Staatswirthschaft macht (Voranschlag des Budgets), theils um die Gesetze vorzubringen und zu berathen, welche sich auf die Staatseinnahmen beziehen (Steuergesetze und Staatsschuldenwesen). Die zweite Hauptfunction ist dann die Vertretung der Staatswirthschaftsfragen und ihrer Verwaltung gegenüber der gesetzgebenden Gewalt, die Verantwortlichkeit und Haftung in der Staatswirthschaft. In beiden Beziehungen gelten für die Finanzminister dieselben Grundsätze wie für alle andern Minister, und darf daher die Finanzwissenschaft sich einfach auf die Darstellung der Vollziehenden Gewalt beziehen. Je größer dabei die Regierungsgewalt gegenüber der freien Verwaltung ist, desto umfangreicher ist diese Verantwortlichkeit; aber desto unbestimmter ist sie auch; je enger beschränkt die Thätigkeit wird, desto intensiver wird sie. Hier ist es, wo die Stellung der Minister der Finanzen bei den verschiedenen Völkern am meisten innerlich verschieden erscheint. Formell aber gilt auf allen Punkten, daß der Finanzminister durch seine Zustimmung (Unterzeichnung) die einzelnen Acte des ganzen Ministeriums zu den seinigen macht. Es ist klar, daß damit die individuelle Persönlichkeit desselben von höchster Bedeutung wird; an den Namen fängt das System an sich anzuknüpfen; doch hier beginnt das Gebiet der Politik in das der Verwaltung hinüberzugreifen.

2) Das Ministerium der Finanzen. Das Ministerium

der Finanzen ist nun derjenige Körper, welcher vermöge seiner Organisation jene Einheit, die im Finanzminister gleichsam abstract gegeben ist, in den einzelnen concreten Theilen der Finanzverwaltung wirklich durchführt. Es empfängt dieser seine Organisation nach den einzelnen Hauptquellen der Einnahmen des Staats, und bietet daher in seinem Bilde ein Bild der Einnahmen des Staats dar. Es ist daher klar, daß diese Eintheilung des Ministeriums in allen Ländern gerade so viel und gerade so wenig verstanden wird wie das System der Staatseinnahmen. Gemeinsam aber sind allen zwei Punkte.

Zuerst nämlich scheiden sich diejenigen Einnahmen, welche im ganzen Staat gleichmäßig und gleichartig für alle Theile und alle Personen gelten, von denen, die auf ganz bestimmten, einzelnen und beschränkten Quellen oder Kapitalien beruhen.

a) Aus dem ersten Gebiete geht dasjenige hervor, was wir die „Departements" oder „Abtheilungen" nennen, die nach französischem Muster wieder in die „Sectionen" zusammengefaßt werden. Die Elemente dieses Systems sind einfach; Namen, Zahl und Competenz sind eben wieder in den einzelnen Ländern verschieden. Neben dem sogenannten „Präsidialbureau", als der Section für die allgemeinen Angelegenheiten, bilden die directen Steuern in mannichfacher Unterabtheilung ein Ganzes, ebenso die indirecten, daneben die Staatsgüter, und endlich das Staatsschuldenwesen. Die specielle Ordnung dieser Abtheilung sowol wie der ihres amtlichen Verfahrens ist Sache des Finanzministers, soweit die Grundlagen nicht durch ein eigenes Gesetz bestimmt sind.

b) Das zweite Gebiet kann man schwer anders als mit dem Namen der „Finanzdirection" bezeichnen. Es sind diejenigen dem Finanzminister unmittelbar unterstehenden Organe, welche die höchste Leitung gewisser einzelner Staatsunternehmungen haben, durch welche sich der Staat eine Einnahme verschafft. Sie heißen deshalb auch wol „unmittelbare Finanzstellen". Da sie zum Theil auch eigentliche Verwaltungszwecke verfolgen, während andererseits gewisse Theile der eigentlichen Verwaltung auch wieder Einnahmen abwerfen, die in die Finanzen gehören (z. B. die Post), so läßt sich hier keine absolute Bestimmung über dasjenige aufstellen, was dem Finanzministerium und was den andern Ministerien angehört. Es ist das im einzelnen auch nicht wesentlich und ordnet sich

leicht nach den beſondern Verhältniſſen der einzelnen Staaten und ihrer Verwaltung.

II. Die Finanzbehörden.

Auch hier ſetzen wir den Begriff und die Stellung des Behördenſyſtems neben dem des Miniſteriums und der Verwaltungslehre als bekannt voraus. Die Behörde iſt das örtliche oder ſpeciell ſachliche Vollzugsorgan des Miniſteriums. Es iſt dasjenige Syſtem von Organen, durch welche die im Miniſterium gegebene Einheit der Verwaltung das geſammte Leben des Volks örtlich und ſachlich umfaßt. Während das Miniſterium die verordnende Gewalt iſt, iſt die Behörde die verfügende und eigentlich vollziehende. Jedes Miniſterium hat daher ſein Behördenſyſtem; ſo auch das Finanzminiſterium. Dabei nun bedarf im Grunde nur Ein Punkt einer beſondern Bezeichnung.

Gerade im Finanzminiſterium muß man ſich nämlich die Behörden als zwei weſentlich in ihrer Function geſchiedene Klaſſen denken. Die erſte dieſer Klaſſen beſteht aus demjenigen Organismus, der mit der unmittelbaren Thätigkeit der Finanzverwaltung, den eigentlichen Einnahmen, zu thun hat, und iſt daher nichts anderes als das Syſtem der Einnahmekaſſen, die je nach den Einnahmen wieder verſchiedene Namen haben (Steuerämter, Zahlkaſſen u. ſ. w.). Die zweite Klaſſe dagegen hat nicht blos Gelder einzunehmen und zu verrechnen, ſondern ſie hat zugleich gewiſſe Gebiete der Staatswirthſchaft zu verwalten, und erſt durch und bei dieſer Verwaltung Geld einzunehmen, ſodaß, während die bloße Erhebung der Staatseinnahmen bei der erſten die Hauptſache iſt, die adminiſtrative Thätigkeit bei der letztern im Vordergrunde ſteht, wie bei der Domänenverwaltung, der Poſt, dem Münzweſen, Monopolen u. a. Die durchgreifende Verſchiedenheit dieſer Functionen erzeugt daher auch ſtets zwei nebeneinander laufende Syſteme im geſammten Behördenweſen, da die Fragen und Aufgaben, welche hier vorkommen, ſo verſchieden ſind, daß ſie von demſelben Organe nicht entſchieden werden können. Ebendeshalb iſt auch hier die Verſchiedenheit der einzelnen Staaten eine große, und theils beruht dieſelbe auf hiſtoriſchen Gründen, theils auf dem ganzen Syſteme der Einnahmen. Indeſſen kann man doch im allgemeinen ſagen, daß die erſte Klaſſe, die alſo namentlich

mit dem directen Steuerweſen zuſammenhängt, vorzugsweiſe auf dem Princip des örtlichen Syſtems der politiſchen Landeseintheilung beruht, an welche ſich zugleich das Kaſſenſyſtem anſchließt, während das zweite vielmehr durch die Natur des ſachlichen Objects gegeben und daher in den Gebietstheilen des Staats je nach den Bedürfniſſen in der Weiſe vertheilt iſt, daß jeder dieſer Zweige ſein eigenes Syſtem von Finanzbehörden hat. Demnach iſt allen dieſen Syſtemen der Grundſatz faſt ausnahmslos gemeinſam, daß ſie drei Inſtanzen haben, welche in dem eigentlichen Finanzminiſterium ihren gemeinſchaftlichen Ausgangspunkt finden.

Man wird deshalb den höchſt verwickelten Stoff der Statiſtik dieſer Organiſation ziemlich leicht in gewiſſen Grundkategorien zuſammenfaſſen, und ſich damit ſowol die Grundzüge des ganzen Bildes der Organe als die der Vergleichung aufſtellen können.

Auch hier ſcheiden ſich die drei großen Culturvölker in der ihnen eigenthümlichen Weiſe.

Der Organismus Englands beruhte früher faſt ausſchließlich auf dem Exchequer, als Analogon der Cour des Comptes. Erſt die neuere Zeit hat die Grundzüge des europäiſchen Syſtems bis zu einem gewiſſen Grade zur Geltung gebracht; nur darf man zur Erklärung der Beſonderheiten nie das innige Verhältniß theils zum Parlament, theils zur Selbſtverwaltung vergeſſen. Der Finanzminiſter in England beſteht eigentlich aus zwei Perſonen, dem First Lord of the Treasury, und dem Chancellor of the Exchequer, von denen der erſte das formale, der letztere das parlamentariſche Haupt der Finanzverwaltung iſt, während die Lords Commissioners of the Treasury als oberſte Finanzräthe und Stellvertreter des Chancellor in der Verwaltung erſcheinen. Der Geſchäftsgang im Finanzminiſterium und die Elemente ſeiner Organiſation bei Gneiſt, „Engliſches Verfaſſungsrecht", II, S. 773 fg. Dagegen hat ſich das Syſtem der Directionen in größerm Maße erhalten als auf dem Continent, dem Budget der „Fonds" entſprechend; ſ. oben. Sie ſind das Generalzollamt (Commissioners of the Customs), das Generalſteueramt (Commissioners of Inland Revenue), das Generalpoſtamt (Postmaster General) und der Münzdirection (Master of the Mint). Das Einzelne ausführlich bei Gneiſt II, §. 64—67. Dieſe Directionen ſind in Beziehung auf die Verwaltung ihrer Zweige vollſtändig ſelbſtändig, und ſtehen nur mit ihren Einnahmen unter dem Chancellor. Eben in dieſer Selbſtändigkeit liegt der Unterſchied von dem continentalen oder eigentlich franzöſiſchen Syſteme, in welchem ſie Organ des Finanz-

miniſters ſelbſt ſind. Das übrige Syſtem der Finanzbehörden unterſcheidet ſich von dem continentalen weſentlich dadurch, daß jede einzelne wichtige Steuer ihr eigenes Behördenſyſtem hat, was die theoretiſche Ueberſicht ſehr erſchwert und praktiſch nur dadurch unbedenklich wird, daß es auf das engſte mit dem Syſtem der Selbſtverwaltung zuſammenhängt. Vgl. Gneiſt, a. a. O., §. 62, 63.

Weſentlich verſchieden iſt davon das Syſtem Frankreichs. Das leitende Princip dabei iſt, daß alle Theile der geſammten Organiſation unmittelbar unter dem Finanzminiſter ſtehen und alle maßgebenden Acte durch ihn perſönlich vollzogen werden, um in Einer Perſon die ganze Verantwortlichkeit concentriren zu können. Das Finanzminiſterium mit all ſeinen Behörden erſcheint daher hier als ein ſtreng gegliedertes ſchematiſches Ganzes, in welchem allerdings ſich die Miniſterialdepartements mit ihren Sectionen und die Generaldirectionen ſcheiden, aber in der geiſtigen einheitlichen Verwaltung nicht trennen. Dieſe Organiſation hat ſich nicht weſentlich geändert; Hock hat ſie in ihren allgemeinen Grundzügen, M. Block ſie im einzelnen angeführt; man findet das Genauere aber im „Almanac Impérial" zugleich mit der Angabe der Competenz jeder einzelnen Stelle. Dieſe franzöſiſche Form hat nun der deutſchen Organiſation ihre Grundzüge gegeben, jedoch mit dem Unterſchiede, daß das, was wir ſpeciell die Directionen genannt haben, in Deutſchland viel ſelbſtändiger iſt als in Frankreich. Die verſchiedenen Syſteme ſind überſichtlich zuſammengeſtellt bei Brachelli „Deutſche Staatenkunde", 1860, 2 Bde., für jeden einzelnen Staat. Das Finanzminiſterium Preußens bei Rönne, „Staatsrecht", II, §. 227; die Grundlage iſt die Verordnung vom 27. October 1810; ſeit 1817 geht die Geſetzgebung namentlich dahin, die Ordnung der einzelnen „Directionen" genauer zu regeln. Durchgeführt iſt dabei der franzöſiſche Grundſatz der formalen Einheit aller dieſer Abtheilungen vom Finanzminiſter, die jedoch bei vielen entſchieden nur als eine formelle erſcheint. Das preußiſche Finanzminiſterium muß daher mit ſeiner Organiſation als das Ergebniß einer langen und einſichtigen Arbeit angeſehen werden, während das öſterreichiſche vielmehr nach dem Beginn der verfaſſungsmäßigen Epoche ſich zu raſch hat bilden müſſen, um ſogleich allen Anforderungen dauernd entſprechen zu können. Der beſondere Wirkungskreis des Finanzminiſteriums wird durch die Allerhöchſte Entſchließung vom 12. April 1852 feſtgeſtellt und die Grundlage von fünf Sectionen angenommen, neben denen aber eine Reihe von Directionen in mehr oder weniger klarem, formell zwar unzweifelhaftem, meritoriſch aber oft ziemlich unſicherm Verbande mit dem Finanzminiſterium ſtanden und ſtehen. Das Staatshandbuch von 1866 hält ſich dabei zu viel an die Perſonen und zu wenig an die Sache. Hier dürfte noch manches mit der Zeit geändert und neugeſtaltet werden.

B. Die Finanzkörper.

Begriff und Weſen.

Darſtellung und Verſtändniß der Finanzkörper haben zur Vorausſetzung, daß man ſich über Begriff und Weſen der Selbſtverwaltung einerſeits und der Staatswirthſchaftskörper andererſeits einig ſei. Wieder einmal hat die Finanzverwaltung den Begriff und Inhalt der Verwaltung vorauszuſetzen. Mit beiden aber iſt auch die Natur und Bedeutung der Finanzkörper faſt von ſelbſt gegeben.

Wir nennen die Selbſtverwaltungskörper als Träger und Organe der freien Verwaltung in der Staatswirthſchaft die Staatswirthſchaftskörper; inſofern ſie in dieſem Sinne auch ſich ſelbſtändige Einnahmen verſchaffen, nennen wir ſie Finanzkörper. Ihrem formalen Begriffe nach enthalten ſie daher dieſelben Elemente der Finanzverwaltung und der Einnahmen wie der Staat ſelbſt. Sie haben einerſeits das Analogon der Finanzverwaltung in allen ihren Punkten, andererſeits auch das Analogon der Staatseinnahmen in den drei Grundformen derſelben, die wir unten darzuſtellen haben, dem wirthſchaftlichen Staatseinkommen, den Steuern und dem Staatscredit. Sie ſind daher an ſich das ganze Finanzweſen im kleinen, und es würde demnach in der That eine ſehr kurze Bemerkung über ſie genügen, wenn ſie nicht zwei Punkte darböten, welche beſonderer Beachtung werth ſind. Das erſtere iſt nun wol auch der Grund, weshalb die Literatur ſich verhältnißmäßig ſo wenig mit ihnen beſchäftigt hat, während das letztere beſtändige Neigung erzeugt, uns in ein ganz anderes Gebiet hinüberzuführen. Dieſe Punkte ſind nun erſtlich das hiſtoriſche Recht dieſer Körper in Beziehung auf die Finanzen, und zweitens das Verhältniß ihrer Selbſtändigkeit zur centralen Geſetzgebung und Vollzugsgewalt. Aus dem Verhältniſſe beider zueinander entſpringen die Elemente ihrer Finanzgeſchichte, die im ganzen außerordentlich einfach und klar iſt, aber je weiter man ins einzelne hineingeräth, um ſo verwickelter wird, je weniger man ſich namentlich über die Grundkategorien der Einnahmen einig iſt. Dieſe Elemente ſind in ihren letzten Grundzügen folgende.

Die Selbſtverwaltungskörper beginnen mit voller Selbſtändigkeit ihres geſammten wirthſchaftlichen Lebens. Es gibt anfangs aber weder eine allgemeine noch eine Finanzverwaltung. Dieſe ſelbſtändige Stellung wird zu einer ſyſtematiſchen Verwaltung durch die Städte, in denen mit dem gewerblichen Beſitze zugleich ein öffentlicher Haushalt eintritt. Dieſe Selbſtändigkeit der Selbſtverwaltungskörper in Finanzſachen erhält ſich ſelbſt im 18. Jahrhundert. Die Staatswirthſchaft ſteht noch nicht hoch genug, um die Aufgaben der Selbſtverwaltungskörper als einen Theil ihrer eigenen zu betrachten. Erſt das 19. Jahrhundert zieht ihre Verwaltung in die des Staats hinein, und jetzt entſteht auch die Frage nach dem Verhältniſſe zwiſchen dem Finanzweſen des Staats und dem der Selbſtverwaltungskörper. Es iſt von großem Intereſſe, das wenigſtens in ſeinen Grundzügen zu überſehen. Der Ausgangspunkt für die Regelung deſſelben iſt nun hier wie allenthalben der Gedanke, daß es ſich dabei weſentlich um die Verfaſſung dieſer Selbſtverwaltungskörper und nicht um ihre Verwaltung handle. Darauf ſtehend beſchäftigen ſich die Geſetzgebungen Europas in Beziehung auf dieſes Gebiet nur mit der — noch dazu höchſt unfertigen — Ausführung des Satzes, daß die Selbſtverwaltungskörper das Recht haben ſollen, durch ihre freigewählten Organe die Entſcheidung über ihre eigenen wirthſchaftlichen Verhältniſſe zu fällen; die Art und Weiſe, wie ſie dieſelben verwalten ſollen, iſt ohne alle geſetzliche Normirung geblieben. Faſt in ganz Europa beſteht daher der tiefe Widerſpruch, daß die Stqatswirthſchaft ziemlich genau geſetzlich geordnet iſt, die Wirthſchaft der Finanzkörper aber nicht. Daher denn die beiden Erſcheinungen, welche das Gebiet charakteriſiren. Zuerſt hat ſich dadurch eine ſo große Verſchiedenheit in dieſem Gebiete erzeugt, daß es faſt unthunlich iſt, etwas gemeinſam Gültiges darüber zu ſagen; dann aber hat die Theorie ihrerſeits über daſſelbe bisher weder Quellen geſammelt, noch auch es zu einer beſtimmten Auffaſſung gebracht; es gibt gar keinen Theil der geſammten Staatswiſſenſchaft, der ſo ganz ohne theoretiſche Behandlung geblieben wäre wie dieſer. Es iſt kein Zweifel, daß dies weſentlich an dem Mangel an Verſtändniß der Selbſtverwaltung liegt. Wir haben darüber nichts hinzuzufügen.

In der Hoffnung, daß mit dem Fortſchritte der Wiſſenſchaft auch dieſes Gebiet dereinſt behandelt werden wird, glauben wir uns auf die Elemente deſſelben mit Hinweis auf die Lehre von der Vollziehenden Gewalt beſchränken zu dürfen. Dieſelben ſind zweifacher Natur.

Zuerſt wiſſen wir, daß die Selbſtverwaltungskörper ſich in drei Grundformen theilen. Wir ſcheiden die Landſchaften, die Gemeinden und die Körperſchaften, die in allen Staaten mit ihren Elementen wieder erſcheinen. Dann aber ſteht feſt, daß dieſe Grundformen in den verſchiedenen Staaten Europas im höchſten Grade verſchieden ſind und daß der Charakter der erſtern auf die Natur ihrer wirthſchaftlichen Verwaltung einen ſo entſcheidenden Einfluß hat, daß die letztere ohne die erſtern wol ſchwer zu verſtehen iſt. Dieſer Charakter iſt nun mit Hinblick auf die Darſtellung, welche wir in der Vollziehenden Gewalt gegeben haben, im weſentlichen bei den drei Hauptculturvölkern folgender.

Englands Selbſtverwaltung iſt ein mit der ganzen Geſchichte des Staatslebens aufgewachſenes Princip; England hat daher auch nie das Recht der eigenen wirthſchaftlichen Verwaltung dieſer Körper beſtritten. Der engliſche Staat hat ebendeshalb ſeine Verwaltung ſtets als die ſubſidiäre angeſehen; der Schwerpunkt der erſtern liegt in den Selbſtverwaltungskörpern, und das Parlament iſt ſelbſt nichts als die Einheit dieſer Körper. England hat daher bis auf die neueſte Zeit überhaupt kein Geſetz über die Verwaltung derſelben gehabt. Hier gilt der Grundſatz, daß jeder Theil für ſich ſelbſt ſorgen müſſe. Aber gerade dadurch hat ſich eine Gleichartigkeit in dieſen Organen, ſpeciell in Beziehung auf die Finanzverwaltung, gebildet, die wir in keinem andern Lande der Welt wiederfinden; denn ſtatt der Geſetze hat die Natur der Sache gewirkt, während andererſeits die Kenntniß der betreffenden Verhältniſſe und Zuſtände im einzelnen nur eine ſehr geringe iſt.

In Frankreich dagegen, das vor der Revolution auf dem alten germaniſchen Standpunkt ſtand, iſt durch die Revolution die Einheit auch für die freie Verwaltung zur vollen Geltung gelangt. Die Selbſtverwaltungskörper ſind politiſche Abtheilungen des Ganzen; die Organe derſelben ſind mehr Beamtete als freigewählte Vertreter; die ganze Wirthſchaft bedarf ſtets der

Bestätigung; das Recht der gewählten Vertreter ist ein gesetzlich eng beschränktes, und in Gemäßheit dessen ist auch das System der Einnahmen kein selbständiges, sondern besteht aus den Zuschlägen zu den Steuern des Staats. So ist hier die centrale Verwaltung das Herrschende, die Selbstverwaltung das Beherrschte, während in England gerade das Umgekehrte der Fall ist; und das Finanzwesen des letztern bildet den bestimmtesten Ausdruck dieses Charakters desselben.

Was endlich *Deutschland* betrifft, so ist sein Charakter gerade in Beziehung auf die Selbstverwaltung bei gleichem Princip für alle die historische Verschiedenheit im einzelnen. Es läßt sich über das Finanzwesen der deutschen Selbstverwaltungskörper kaum weiter etwas gemeinsam Gültiges sagen, als daß die Selbständigkeit derselben bis zur Epoche der Verfassungen meist für die Verwaltung des Besitzes unbeschränkt, für die Auflage von Steuern dagegen sehr beschränkt war, während die Verfassungen fast durchgehend den Grundsatz der *Genehmigung* von seiten der Regierung sowol für Disposition über das Vermögen als für die Besteuerung anerkennen, aber die *Ausführung* des Genehmigten dann wieder den Körpern selbst ziemlich frei überlassen. Zu einem gleichartigen Grundsatze oder Verfahren ist man auch in dieser Beziehung nicht gelangt; die *Rechtsbildung ist eine örtliche*, und die vermittelnde, die organische Einheit hineinbringende Wissenschaft fehlt.

Auf dieser Basis werfen wir nun einen Blick auf das Verhältniß der drei Grundformen.

Es wird sich nach dem Obigen wol erklären, weshalb die bisherige Finanzlehre auf das ganze Gebiet so wenig Rücksicht genommen hat. Der Standpunkt derselben ist bei verschiedenen Ansichten im einzelnen dennoch im ganzen derselbe. Alle Finanzkörper erscheinen nicht als selbstthätige und selbstberechtigte Organe, sondern als Abtheilungen der Verwaltung des Finanzministeriums, deren Recht und Dasein auf der *Zweckmäßigkeit* für die Finanzverwaltung beruht. Der Begriff und das Wesen der Selbstverwaltung ist eigentlich keinem frühern Schriftsteller zum Bewußtsein gekommen. Vgl. Jakob, II, §. 828 u. 925; Fulda, „Handbuch", §. 21; Malchus, II, §. 7; Rau, II, §. 53. Die gegenwärtige Auffassung geht ohne Zweifel von den Arbeiten Gneist's über die englische Communal-

verwaltung aus; das bleibt für die Finanzwiſſenſchaft ſein dauerndes Verdienſt. Doch haben die Neuern, wie Umpfenbach und Pfeiffer, die Sache trotzdem nicht fortgeführt.

I. Die Landſchaft und ihre wirthſchaftliche Verwaltung.

Die Lehre von der Selbſtverwaltung hat Begriff und Stellung der Landſchaft als des größten Körpers der Selbſtverwaltung dargelegt. Die Landſchaft iſt vom Standpunkte der Geſchichte das erſte Stadium der neuen Staatenbildung Europas und nimmt in dieſe ihre Selbſtändigkeit mit hinüber, ſoweit ſie mit den Forderungen des Staatslebens der neuern Zeit überhaupt vereinbar iſt. Die Folge davon war allerdings in ganz Europa ein beſtändiger Kampf der Selbſtändigkeit der Landſchaft mit der Entwickelung der einheitlichen Staatsgewalt, der durch die mitwirkenden Factoren der Nationalität und der Eigenthümlichkeit der Länder in den verſchiedenen Staaten ſehr verſchieden ausfällt. Die wahre Grenze dieſer Selbſtändigkeit aber, welche die Landſchaften aus hiſtoriſchen Gründen meiſt in ihren Verfaſſungen ſuchen, liegt in der That im Begriff und Inhalt der Verwaltung. Dadurch iſt die Landſchaft aus einem ſelbſtändigen Staatskörper langſam aber unwiderſtehlich zu einem ſelbſtändigen Verwaltungskörper geworden, ihre Aufgaben und Rechte ſchließen ſich an dieſe große Thatſache an, und die Stellung der Landſchaften hängt in jedem Lande Europas mit dem 19. Jahrhundert von dem Grade ab, in welchem dieſer Grundſatz in Verfaſſung und Verwaltung deſſelben zur Geltung gelangt.

Allerdings hat nun dieſer Proceß der Aufnahme der Landſchaften in die Staatenbildung gewiſſe große Stadien der Entwickelung in ganz Europa gemein, und es iſt für die richtige Beurtheilung auch der Finanzverwaltung von Wichtigkeit, dieſe Stadien wenigſtens in ihrem Princip richtig zu verſtehen. Denn aus ihnen ergeben ſich ſchließlich die leitenden Gedanken für die wirthſchaftliche Ordnung auch dieſer Selbſtverwaltungskörper. Daneben aber fordert wieder jeder einzelne Staat mit ſeiner Eigenthümlichkeit eine beſondere Darſtellung, die allerdings zu viele Vorausſetzungen hat, um hier genau verfolgt werden zu können. Die Elemente jedoch ſind folgende.

In der Geſchichte der Aufnahme der Landſchaft in die Staaten kann man drei ſehr beſtimmte Perioden unterſcheiden. In der erſten Periode, die in ihrer vollen Geltung bis zum 17. Jahrhundert reicht, fordern die Landſchaften ohne alle Rückſicht auf das innere Leben des Staats die volle und unbedingte Anerkennung ihres Rechts auf innere Selbſtändigkeit ohne alle Beſchränkung, und die Souveräne erkennen daſſelbe formell in den „Landesrechten" und „Landesprivilegien" faſt ohne Ausnahme an, indem die eidliche Beſtätigung dieſer Landesrechte ſogar der Huldigung voraufgeht. Soweit es damals eine Landesfinanzverwaltung gibt — die namentlich bei der ſtändiſchen Steuerbewilligung und Erhebung von großer praktiſcher Wichtigkeit iſt — ſoweit iſt die Landſchaft daher auch vollſtändig unabhängig vom Staate, und das Verhältniß beider zueinander iſt ein reines Rechtsverhältniß; von einem gegenſeitigen Einfluſſe der Verwaltungsgrundſätze iſt noch gar keine Rede. Mit dem 17. Jahrhundert ändert ſich das; die landesherrliche Verwaltung ſiegt, die landesherrlichen Steuern werden Hauptſache, die Landtage werden überhaupt nicht mehr berufen, ihre Steuerbewilligung verſchwindet, und der Landſchaft bleiben höchſtens ihre landſchaftlichen Güter zur eigenen Verwaltung. Es iſt die Epoche, in der die Selbſtverwaltung überhaupt vor der amtlichen Verwaltung in den Hintergrund tritt. Erſt mit dem 19. Jahrhundert beginnt die dritte Epoche. Der formale Charakter derſelben iſt die Aufnahme der Landſchaften in die Verfaſſungen, ja zum Theil die Entſtehung der Verfaſſungen aus denſelben, wie in Deutſchland. Allein dieſe Epoche bleibt faſt ausnahmslos dabei ſtehen, nur die öffentlich rechtlichen Formen der Wahl für die landſchaftlichen Verwaltungskörper zu beſtimmen, ohne ſich um die Gegenſtände, mit denen dieſe Körper zu thun haben ſollen, viel zu kümmern. Der Grundſatz, daß den Landſchaften ihre Finanzverwaltung wiedergegeben werden ſoll, iſt daher allerdings vorhanden; die Frage, wie weit das Recht zu gehen habe, iſt nicht entſchieden. Hier beginnt nun eine neue Bewegung, in deren Mitte wir ſtehen und die ſehr beachtenswerth erſcheint. Es wird klar, daß man ein Finanzweſen nicht um ſeiner ſelbſt, ſondern um der Verwaltung willen beſitzt. Die Frage nach der Selbſtändigkeit der Finanzverwaltung der Landſchaften wird daher

identiſch mit der Frage nach ihrem Rechte zur Selbſtverwaltung überhaupt; die erſtere wird ein Theil der Bewegung, welche die freie Verwaltung neben und in der amtlichen feſtſtellt, und die letztere iſt eben, wenigſtens auf dem Continent, keineswegs eine ganz gleiche. Hier muß man daher das Princip von der hiſtoriſchen Bildung und Entwickelung deſſelben wohl unterſcheiden.

Was zuerſt das Princip betrifft, ſo ſind die Aufgaben der Provinzen (oder Länder) als Finanzkörper den Aufgaben des Staats analog; doch ſind an vielen Punkten hiſtoriſche Verſchiedenheiten vorhanden, die ſich meiſtens ihrem Weſen nach auf einzelne Gebiete reduciren laſſen.

Die erſte Aufgabe beſteht in der Verwaltung des Eigenthums einer Provinz oder eines Landes. Dieſes Eigenthum — das Provinz- oder ſtändiſche Eigenthum — ſtammt immer aus zwei Quellen. Erſtlich aus den Reſten der Landesgüter, die man als ſtändiſches Eigenthum bezeichnen kann, weil in der Regel die rechtlichen Verhältniſſe dieſer Güter ſich an die alte Ordnung der ſtändiſchen Unterſchiede und Rechte anſchließen. Zweitens aus dem Beſitze derjenigen öffentlichen Anſtalten, welche aus Landesmitteln hergeſtellt ſind und dabei den Charakter entweder des Staatsbeſitzes oder der volkswirthſchaftlichen Domäne haben (ſ. unten). Für den erſten Theil, wo derſelbe noch gilt, ſind alsdann die alten Rechte noch maßgebend. Für den zweiten Theil treten die allgemeinen Principien öffentlicher Verwaltung in Kraft.

Die zweite Aufgabe iſt ein förmliches Steuerweſen der Länder. Auch hier ſind jene beiden Geſichtspunkte herrſchend. Die provinzielle Hauptſteuer war ehedem je nach den Landesverfaſſungen durch die Landſtände ſelbſt beſtimmt; ihr Umfang und ihre Vertheilung ſind Gegenſtand der Landesfinanzgeſchichte. Dieſe ganze Art von Einnahmen iſt nun faſt allenthalben gänzlich verſchwunden, und mit der Staatsſorge für die Landesangelegenheiten iſt auch die Staatsſteuerordnung an ihre Stelle getreten. Nur hin und wieder findet man ſchwache Reſte derſelben. Jetzt beſteht die provinzielle Steuer in dem Zuſchlage zu den Staatsſteuern, und zwar rationell aus dem Grunde, weil eben das Staatsſteuerweſen die rationelle Beſteuerung in weit höherm Grade verwirklicht als die alte Landesſteuer.

Endlich hat jedes Land auch ſeinen Landescredit und ſein Landesſchuldenweſen. Und auch hier beſteht das letztere theils aus alten Schulden, theils aus neuen. Die wichtigſte Frage iſt dabei ſtets die, wie die Deckung und Amortiſirung der Schulden beſchafft werden ſoll. Es verſteht ſich, daß dabei das Land ſelbſt durch ſeine beſondern Einnahmen die Hauptſache bildet. Im einzelnen regelt ſich dies nach den Grundſätzen für den Organismus der Landesfinanzverwaltung.

In der Wirklichkeit aber iſt die Stellung deſſen, was wir Landſchaft nennen, in den großen Staaten Europas ſo ſehr verſchieden, daß man kaum noch die Gleichheit des Princips in ihnen wiederfindet. In England iſt die eigentliche Landſchaft überhaupt ſo gut als verſchwunden und die Verwaltungsgemeinde an ihre Stelle getreten. In Frankreich iſt das Departement in der That keine Landſchaft zu nennen, ſondern nur ein amtlicher Verwaltungsbezirk, in welchem die Vertretung durch den Conseil général auch in finanziellen Verwaltungsfragen faſt nur noch als blos berathendes Organ erſcheint. Nur in Deutſchland gibt es noch Landſchaften; aber auch hier iſt die Stellung derſelben ſo verſchieden, daß ſich kaum etwas Gemeingültiges darüber ſagen läßt. Feſt ſteht nur das Eine, daß die Selbſtändigkeit des landſchaftlichen Finanzweſens auf Grundlage der Selbſtändigkeit der landwirthſchaftlichen Verwaltung überhaupt ſich mehr und mehr Geltung verſchafft und daß es die Aufgabe der Wiſſenſchaft ſein wird, die allgemeinen Grundſätze von Einnahmen, Ausgaben und Haushalt des Staats auch auf das landſchaftliche Finanzweſen zur durchgreifenden Geltung zu bringen.

Für England hat bereits Gneiſt in ſeiner „Engliſchen Communalverfaſſung und Verwaltung“ mit richtigem Verſtändniß die Gemeinde im engliſchen Sinne an die Spitze geſtellt und die alte Landſchaft faſt ganz verſchwinden laſſen. S. deſſen Kap. II, „Die Communalſteuerverfaſſung“, S. 65 fg. Dazu: das „Engliſche Grundſteuerſyſtem“. Vocke hat dieſes Gebiet weniger berückſichtigt. Vgl. Stein, „Selbſtverwaltung“, S. 183 fg. — Frankreich hat dagegen ſein formales Syſtem der bureaukratiſchen Ordnung bekanntlich auch auf die Selbſtverwaltung übertragen und die Departements über die Gemeinde geſtellt. Hier zuerſt kommt der Grundſatz zur Geltung, daß das Recht auf Selbſtbeſteuerung genau mit der Competenz zur Selbſtverwaltung übereinſtimmt und daß die letztere in jedem Sta-

dium nur das System der Conseils unter Oberaufsicht und Leitung des Systems der Beamteten ausgeübt wird. Daher hat das Departement auch in Beziehung auf die Steuern seine feste Competenz, welche streng von der Competenz zur Verwaltung abhängig gemacht ist. Dieses System der örtlichen Besteuerung ist für Frankreich ausschließlich auf die vier directen Steuern gebaut und besteht in den centimes additionnels, welche die Quelle aller Zuschläge sind. Das Gesetz vom 10. Mai 1838 kann als Grundgesetz für die Provinzialverwaltung und für die Finanzen der Departements angesehen werden. Das System derselben ist sehr klar bei von Hock, a. a. O., S. 159 fg., angegeben, wonach die Angaben bei Rau (§. 54 der neuen Ausgabe) zu berichtigen sind, der auch schon in den frühern Ausgaben seines Werks den Irrthum begeht, die dépenses départementales fixes mit den dépenses départementales communes zu vermischen. Die fixen Zuschläge betragen nach von Hock 16 Procent der Grund- und Wohnungssteuer. Die Zuschläge für die Gemeinden werden grundsätzlich als veränderliche betrachtet. Die Bestimmung geschieht durch das jährliche Steuergesetz, die Verwaltung durch den Präfecten; es ist also eigentlich von einer Selbstverwaltung keine Rede. Nach der Angabe von Hock (S. 161) betrug die ganze Summe der centimes additionnels 66 Proc. der directen Steuern; die directe Steuer (principal) 264,8 Mill. Frcs., die centimes additionnels 173,6 Mill., zusammen 438,4 Mill. Frcs. Für Baiern findet man mehrere Angaben bei Malchus, „Politik", III, 36, und „Finanzwissenschaft", II, 47. S. auch Rau, §. 54 der ältern Ausgabe. Vgl. Stein, „Selbstverwaltung", S. 191 fg.

Was schließlich Deutschland betrifft, so haben hier Begriff und Inhalt der Landschaft für die meisten Staaten große Schwierigkeit, da sie ihrem Wesen und Umfange nach selbst nur Landschaften sind. Die eigentliche Landschaft kommt nur in Preußen und Oesterreich zur Erscheinung; freilich ist in beiden Wesen und Recht derselben höchst verschieden. Während nämlich in Preußen die Landschaft fast ganz verschwindet und an ihre Stelle die Kreistage treten, die auch die eigentlichen Organe der Selbstbesteuerung sind, werden in Oesterreich die Landtage gegenüber dem Reiche mehr und mehr selbständig und üben eine große Gewalt aus. Wir haben daher hier über die preußischen Provinzialstände nichts weiter hinzuzufügen. Die österreichischen Landtage haben dagegen ihre eigene Geschichte, deren Entwickelung allerdings der neuern Zeit angehört.

In Oesterreich ist die Grundlage des Finanzwesens der Länder als selbständiger Finanzkörper durch die Verfassung vom 4. März 1848 und durch die darauf folgenden Landesverfassungen in der Weise festgestellt und später in der Verwaltung der Finanzen beibehalten, daß der Idee des Reichs als Einheit und der Kronländer als Theile die allgemeinen Reichs- und die Landeserfordernisse ent-

ſprechen, ſodaß die Kronländer ihren eigenen, durch ſie ſelbſt aufzubringenden Landesaufwand und mithin ihr ſelbſtändiges Finanzweſen haben, das in der eigenen Verrechnung als „Landesfonds" anerkannt und durch Erlaß vom 20. December 1853 im einzelnen geordnet iſt. Die Aufgaben der Landesfinanzverwaltung ſind einerſeits gewiſſe öffentliche Anſtalten und Maßregeln (Sanitätsanſtalten, Bequartierung, Gewerbe- und Handelskammern, Schulweſen und Wohlthätigkeitsanſtalten), dann aber zweitens die Vollziehung der „Grundentlaſtung", die zwar vom ganzen Reiche verbürgt, aber doch naturgemäß von den einzelnen Provinzen ausgeführt wird, zu welchem Ende in jedem Kronlande ein eigener „Entlaſtungsfonds" mit eigener Direction eingerichtet iſt. Die Landesfonds haben für dieſe Aufgaben zwei Quellen der Einnahmen, die den eben angeführten entſprechen. Die ſtändiſchen Domeſticalfonds ſind die wirthſchaftlichen Beſitzthümer und Einkommensquellen, welche die Stände der Kronländer vor 1848 hatten, ſoweit ſie nicht durch die Grundentlaſtung beſeitigt ſind. Ihre Beſtimmung beſteht meiſtens darin, die alten Landesſchulden zu verzinſen und zu amortiſiren. Die gegenwärtigen Landesſteuern oder Landesauflagen werden unter dem Namen des Landeserforderniß-beitrags in der Weiſe eingebracht, daß ſie als Landeszuſchläge zu den directen Steuern umgelegt und erhoben werden („Umlage nach dem Steuergulden", weil der Gulden der directen Steuer als Steuereinheit gilt). Dieſer Landeserforderniß-beitrag wird je nach dem Zwecke etwas verſchieden vertheilt (Sanitätskoſten auf ſämmtliche directe Steuern, Bequartierungskoſten auf den Regimentsbezirk, Handelskammerkoſten auf die directen Steuern der Wahlberechtigten). Der Grundentlaſtungszuſchlag dagegen ruht auf allen directen Steuern ſämmtlicher Steuerpflichtigen. (S. über denſelben Deſſary, a. a. O., S. 76, 77.) Neben dieſen Landesſteuern ſtehen nun noch einige ſtändiſche Steuern und Abgaben, deren Urſprung in frühern Verhältniſſen liegt, deren Ertrag aber in den Landesfonds fließt und mit dieſem verwaltet wird. (S. Deſſary, a. a. O., §. 31 u. 34.) Die Militärgrenze bildet außerdem einen ganz ſelbſtändigen Finanzkörper mit eigenthümlicher Steuerverfaſſung (Grundzüge bei Deſſary, §. 37 u. 38). Grundgeſetz iſt das Grenzſtatut vom 7. Mai 1850 (Beſteuerung namentlich §. 10 u. 65). Die Verwaltung dieſer Landesfonds hat das Miniſterium des Innern und unter demſelben die Statthaltereien. Doch hat über die Größe des Landeserforderniſſes das Miniſterium der Finanzen zugleich zu entſcheiden (Erlaß vom 12. December 1853).

Der Betrag des Landesaufwands in Oeſterreich iſt natürlich theils nach den Kronländern verſchieden, theils wechſelt er nach den Jahren. Nach Deſſary (S. 78) war dieſer Betrag incluſive der Grundentlaſtung 15 Kreuzer pro Gulden oder 25 Procent der directen Steuern in den meiſten Ländern, in ſieben weniger, in vier

mehr. In fast allen Ländern nahm davon freilich die Grundentlastung den größten Theil in Anspruch; namentlich in den östlichen Provinzen betrug dieser Beitrag das Doppelte, in Kroatien und der Wojwodina das Sechsfache des eigentlichen Landeserfordernisses. Von den italienischen Provinzen hatten die Lombardei $4^2/_3$ und Venedig $3^3/_4$ Kr., also am wenigsten in der ganzen Monarchie; freilich haben sie gar keine Grundentlastung.

In diese Bestimmungen haben nun die neuesten Gesetze viel weniger eingegriffen, als man glauben sollte. Sowol das Patent vom 20. October 1860 als das vom 26. Februar 1861, und endlich das Gesetz vom 29. December 1867 haben sich zu ihrer Aufgabe gemacht, soviel als thunlich das Verhältniß der Landtage zu der *Gesetzgebenden* Gewalt und nur sehr wenig das zur Vollziehenden und zur Verwaltung zu ordnen; Grundsatz ist dabei stets, daß alles, was nicht *ausdrücklich* dem Reichsrathe überwiesen ist, den Landtagen zur Entscheidung angehören solle. In welchem Verhältnisse dies zur Selbstbesteuerung und zum Finanzwesen der Landtage stehe, ist nicht gehörig entwickelt. Dagegen ist das Verhältniß zur finanziellen Verwaltung der Gemeinde sehr bestimmt ausgesprochen (s. unten). Hier liegt ohne Zweifel die Frage, von deren Lösung die wichtigste innere Angelegenheit Oesterreichs abhängen wird.

II. Die Gemeinde und ihr Finanzwesen.

Den wichtigsten von allen Finanzkörpern bildet ohne Zweifel die Gemeinde. Die Gemeinde, mag sie immer auftreten wo und wie sie will, ist ihrem Begriffe nach die örtliche Einheit aller Gesammtinteressen und die darangeknüpfte örtliche Gestalt der Selbstverwaltung. Die Gemeinde enthält dadurch gleichfalls ihrem Begriffe nach nothwendig eine selbständige wirthschaftliche Thätigkeit, die mit eigenen Einnahmen und Ausgaben so dasteht, daß dieses Finanzwesen zwar im einzelnen dem Ganzen gegenüber als unbedeutend erscheinen kann, daß aber die Gesammtheit des Finanzwesens aller Gemeinden einen außerordentlich wichtigen Factor der gesammten Staatswirthschaft abgeben muß.

Trotzdem ist das Finanzwesen der Gemeinden im ganzen von der Wissenschaft wenig beachtet worden; aber auch die praktische Finanzverwaltung einerseits und die Statistik sowie die Rechnungsführung des Staats andererseits haben nicht viel Rücksicht darauf genommen. Es ist vollkommen unthunlich, über den Zustand des

Gemeindefinanzweſens in Europa irgendetwas durchſtechend Gültiges zu ſagen.

Der nächſte Grund dieſer Erſcheinung liegt allerdings in der ſo ungemein verſchiedenen Stellung, welche die Gemeinden ſeit hundert Jahren in den ſtaatlichen Ordnungen innegehabt haben und noch beſitzen, ſodaß es wol ſehr ſchwierig iſt, nicht blos z. B. die engliſche und franzöſiſche Gemeinde zu vergleichen, ſondern ſogar überhaupt einen beſtimmten Begriff der Gemeinde aufzuſtellen. Die Theorie hat ſich deshalb bisher darauf beſchränkt, den Charakter des Gemeindeweſens der einzelnen Länder zu unterſuchen, und hier iſt Bedeutendes geſchehen. In unſerer Zeit aber wird es darauf ankommen, das Gemeinſame in dem Gemeindeweſen Europas feſtzuſtellen; denn auch in dieſer Beziehung verſchmilzt das große Lebensprincip, das unſern Welttheil durchzieht, die Beſonderheiten und namentlich das Finanzweſen der Gemeinden, wie es iſt und wie es ſein ſollte, dürfte kaum von einem andern als einem ſolchen höhern Standpunkte aus richtig beurtheilt werden.

Wir glauben nun für die allgemeine Geſchichte des Gemeindeweſens auf frühere Arbeiten zurückweiſen zu dürfen. Für die Finanzen und die Stellung der Gemeinde in denſelben dagegen ſcheint uns Ein Standpunkt maßgebend, den wir in anderer Weiſe ſchon in der Vollziehenden Gewalt dargelegt haben.

Während nämlich die frühere Selbſtändigkeit der Gemeinde überhaupt, ſoweit ſie vorhanden war, darin culminirte, daß ſie ihre eigene ſelbſtändige *Rechtsbildung* gegenüber dem Staate beſaß und vertrat, iſt ſie mit unſerm Jahrhundert in das einheitliche Leben deſſelben hineingezogen und zu einem allerdings hochwichtigen Organe der Vollziehenden Gewalt geworden. Ihre Selbſtändigkeit hat zu ihrem Inhalte daher nicht mehr die ſelbſtändige geſetzgebende, ſondern nur noch die verordnende Gewalt; ſie ſteht unter dem Geſetze des Staats, aber ſie vollzieht das Geſetz innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen ſelbſtgewählten Organe. Sie hat daher innerhalb der Verwaltung gleichſam ein doppeltes Leben; ſie iſt ein Theil des Ganzen und zugleich ein ſelbſtthätiger Körper. Daraus nun entſteht die große Frage nach der *Grenze* dieſer Selbſtthätigkeit gegenüber der Einheit des Staats und ſeiner Verwaltung. Natürlich war es, daß darüber

viel Streit entstehen mußte, und ebenso natürlich, daß man lange — zu lange — bei allgemeinen Worten und Begriffen stehen blieb. Hier nun war es, wo die Betrachtung der englischen Zustände eine neue Bahn brach. Wir setzen dieselbe als bekannt voraus; das Resultat aber war der Satz, in welchem die Lehre von der Gemeinde mit der von dem Finanzwesen zusammenhing. Die Gemeinde hat, soweit sie nicht ein bestehendes Gesetz verletzt, zu allem demjenigen das Recht, was sie mit ihren eigenen Mitteln bezahlen kann. In der Finanzverwaltung der Gemeinde liegt der Schwerpunkt ihrer Kraft und die positive Grenze ihrer Selbstverwaltung. Das ist noch nicht ausgesprochen, aber das ist unzweifelhaft der Inhalt der nächsten Zukunft des Gemeindewesens in Europa, ihre concrete Freiheit. Und in diesem Sinne muß die Lehre des öffentlichen Rechts allerdings fordern, daß jedes Staatsrecht der nächsten Zeit sich genaue Rechenschaft über das Finanzwesen der Gemeinde geben solle; die Gemeindeverfassung ist nicht mehr der Culminationspunkt des Gemeindewesens, sondern vielmehr die verfassungsmäßige Verwaltung und vor allem das verfassungsmäßige Finanzwesen der Gemeinde.

In diesem Sinne nun erscheint das gesammte Gemeindefinanzwesen unter zwei Hauptgesichtspunkten, welche als die Basis der Vergleichung aller Gemeindeverhältnisse zunächst in finanzieller und dann auch in anderer Beziehung gelten müssen. Der erste enthält die Gemeinde als Finanzkörper, der zweite die Gemeinde als Finanzbehörde.

Es ist eins der großen Verdienste Gneist's, gerade auf diesem praktischen Punkte die Bedeutung der Selbstbesteuerung für die Selbstverwaltung zuerst an dem englischen Gemeindewesen zum Bewußtsein gebracht zu haben. Die Vergleichung des Charakters der Gemeinden in den Hauptstaaten Europas bei Stein, „Selbstverwaltung", S. 214 fg. Bei aller Bearbeitung des Gemeindewesens, namentlich in der deutschen Literatur, hat man jedoch nur sehr wenig Rücksicht auf die Finanzverwaltung desselben genommen, sowie auch die Gemeindegesetzgebungen die ganze Frage mit einigen wenigen Bestimmungen erledigen und das Einzelne den Gemeinden selbst überlassen. Es muß das allerdings auf die große Verschiedenheit in dem Haushalte der Gemeinden zurückgeführt werden, welche ihrerseits auf dem Unterschiede des Umfanges der Gemeinden beruht. Eine wissenschaft-

liche Behandlung wird dadurch ebenſo ſchwer möglich als eine legislatoriſche. Hier wird erſt dann eine organiſche Geſtaltung platzgreifen, wenn die Idee der Verwaltungsgemeinden praktiſch an die Stelle der bisherigen Ortsgemeinden und ihres meiſt ganz zufälligen Gemeindeweſens treten wird. S. darüber meine „Selbſtverwaltung", a. a. O.

Die Gemeinde als ſelbſtändiger Finanzkörper.

Die Gemeinde als Finanzkörper bedeutet nun die Gemeinde, inſofern ſie ihre eigene Wirthſchaft als Inhalt ihrer Selbſtverwaltung behandelt und daher mit derſelben *neben* der Staatswirthſchaft daſteht.

Es ergibt ſich daraus allerdings im allgemeinen, daß die Gemeinde in dieſer Beziehung im weſentlichen dieſelben Elemente und Grundſätze haben wird wie der Staat ſelbſt. Das Finanzweſen der Gemeinde wird daher ſeinem Weſen nach das Bild der Staatswirthſchaft im Kleinen darbieten. Natürlich aber hat die Gemeindewirthſchaft lange Zeit gebraucht, bevor ſie ſich zu ihrer gegenwärtigen Geſtalt emporgearbeitet hat. Vom Standpunkte des Finanzweſens kann man hier zwei ſehr beſtimmt geſchiedene Epochen unterſcheiden.

Urſprünglich iſt die Gemeinde *aller* germaniſchen Völker unzweifelhaft berechtigt, ſich ſelbſt nach eigenem Ermeſſen zu beſteuern und ihr Vermögen zu verwalten, wie ſie immer will; denn der Staat verwaltet nichts und kümmert ſich daher auch um die Selbſtverwaltung nicht im geringſten, ſolange dieſelbe mit ihren Leiſtungen für den Landesherrn nicht zurückbleibt. Jede Gemeinde hat daher urſprünglich ihr eigenes Finanzweſen, und namentlich die Städte bilden ſich bereits früh ein eigenes Syſtem von indirecten und Verzehrungsſteuern aus, das zum Theil dem ſpätern Verzehrungsſteuerſyſtem zu Grunde gelegt wird. Selbſt die Zeit der abſoluten Monarchie ändert an dieſem Verhältniſſe wenig; jedoch beginnen ſchon jetzt einzelne Beamtete mit oberaufſehender Thätigkeit an die Spitze der Gemeindewirthſchaft zu treten, aber nicht ſo ſehr um ein Syſtem hineinzubringen, als vielmehr um directe Misbräuche abzuſchaffen oder zu hindern. Erſt mit dem Entſtehen der Verfaſſungen beginnt nun eine neue Zeit, die auf zwei Elementen beruht, welche für das Finanzweſen

der Gemeinde entſcheidend werden. Das erſte dieſer Elemente iſt die verfaſſungsmäßige Anerkennung der Selbſtbeſtimmung der Gemeinde über ihr eigenes Vermögen unter Zuſtimmung des Staats, das zweite aber iſt die Forderung, dieſes Steuerſyſtem der Gemeinde ſo ſehr als möglich mit dem des Staats gleichartig zu machen. Es werden daher jetzt die Principien der verfaſſungsmäßigen Verwaltung auch auf das Gemeindevermögen angewendet, für die Steuern aber das Princip der Zuſchläge zu den Steuern ſyſtematiſch durchgeführt, und ſo erſcheint das, was den Charakter des Gemeindefinanzweſens unſerer Gegenwart bildet; daſſelbe iſt aus einem bisher von der Staatsverwaltung ganz oder gar nicht beachteten Theile des hiſtoriſchen Gemeindeweſens zu einem integrirenden Theile der verfaſſungsmäßigen Gemeindeordnungen geworden, deren Grundſätze für das ganze Gemeindeweſen gleichmäßig gültig ſind. Dieſe Grundſätze ſind nun einfach:

1) Die Verwaltung des Gemeindeguts ſteht unter der Gemeinde, hat aber der Controle der höhern freien Verwaltungsorgane (der Landſchaft) ſich zu unterwerfen. Veräußerungen des Gemeindeguts können nicht ohne Zuſtimmung der höhern Verwaltungsbehörden geſchehen.

2) Die Benutzung des Gemeindecredits fordert nothwendig die Zuſtimmung der höhern Verwaltung, und zwar nicht blos aus finanziellen Gründen, ſondern auch deshalb, weil der Gemeindecredit ſtets beſtimmte öffentliche Aufgaben der Gemeinde vorausſetzt, die als außerordentliche betrachtet werden müſſen und für welche daher ſchon an und für ſich die Zuſtimmung der höhern Verwaltungsbehörden nöthig wird. Die Controle der höhern Behörden über Gemeindegut und Gemeindecredit hat daher ebendieſen doppelten Charakter, zugleich eine finanzielle und eine adminiſtrative Controle zu ſein, und man kann im allgemeinen annehmen, daß es eben die Nothwendigkeit der letztern iſt, welche die erſtere mit ihrer Zweckmäßigkeit erzeugt hat.

3) Das Verhältniß der Gemeindebeſteuerung hat einen etwas andern Charakter, und gerade hier zeigt ſich am deutlichſten die neue Stellung der Gemeinde im Staate. Das Princip derſelben iſt, daß die Gemeindebeſteuerung in dem Grade ſelbſtändiger wird, in welchem die Gemeinde einen größern Kreis

der Selbſtverwaltung innehat. Sie iſt daher ebenſo verſchieden wie die Stellung der Gemeinde der Regierung gegenüber, und daraus erklärt es ſich, daß die engliſche Gemeinde ein ganz anderes Steuerweſen hat als die franzöſiſche und deutſche, wie es ebendaraus klar iſt, weshalb das Steuerweſen der großen Stadtgemeinden vermöge ihrer umfaſſenden Verwaltungsaufgaben ſtets viel entwickelter iſt als das der kleinen Landgemeinden. Bei großer Gleichartigkeit der leitenden Grundſätze hat daher das Gemeindefinanzweſen einen durchaus localen Charakter und fordert eine ſpecielle theoretiſche Behandlung.

Die abſtracte Vorſtellung von der Freiheit der engliſchen Gemeinde hat ihren concreten Inhalt bekommen durch die Erkenntniß, daß dieſelbe ſich in der That erſt verwirklicht durch das engliſche Gemeindeſteuerweſen, das wieder die Baſis und zugleich der Ausdruck der engliſchen Gemeindeverwaltung iſt, welche ihrerſeits die Staatsverwaltung in dem wichtigſten Gebiete erſetzt und daher ebenſo hoch über der des Continents ſteht, wie die Staatsverwaltung in den meiſten Theilen derſelben untergeordnet iſt. Gneiſt hat das engliſche Gemeindeſteuerſyſtem zuerſt gründlich dargeſtellt. Daſſelbe beruht bekanntlich auf dem alten Kirchſpiel, das von jeher allerdings die Verwaltung ſeiner innern Angelegenheiten beſaß, aber erſt durch die Armengeſetzgebung und die Armenſteuer zu einem vollſtändigen Steuerſyſtem wurde, ſodaß die engliſchen Armen- und ſonſtigen Gemeindeſteuern faſt ſo bedeutend ſind wie die Staatsſteuern. S. Gneiſt, „Engliſche Communalverfaſſung", 1860; ſpeciell die Communalſteuerverwaltung, S. 65 fg. — Die franzöſiſche Gemeindeſteuerverwaltung iſt ebenſo abhängig von dem Beamtenthum wie die ganze Gemeinde; vgl. über die letztere Stein, „Selbſtverwaltung", S. 244 fg. In Frankreich entbehrt die Gemeinde, mit Ausnahme der ganz großen Städte, aller Selbſtändigkeit und erſcheint nur als ein örtliches Glied des Departements, ſodaß ihr ganzes Finanzweſen eigentlich nichts anderes iſt als eine Form der Vermehrung der Staatsſteuern durch die centimes additionnels, deren Geſammtſumme nach von Hock für 1857 31,6 Mill. Frcs. für regelmäßige und 27,2 Mill. Frcs. außerordentliche Ausgaben betrug. In den deutſchen Gemeinden hat ſich eine Menge von Eigenthümlichkeiten und Selbſtändigkeiten erhalten. Dieſe beruhen in neuerer Zeit auf den Gemeindeordnungen, die freilich nur das Princip der Selbſtverwaltung des Gemeindeguts und Gemeindeeinkommens unter Oberaufſicht der Regierung und unter öffentlicher Rechnungslegung ausſprechen, ohne ſich auf die Quellen dieſer Einnahmen zu beziehen, ſodaß wir ſehr wenig von dem Finanzweſen der Gemeinden wiſſen. Das Syſtem der örtlichen

Beſteuerung iſt bekanntlich ausſchließlich auf die vier directen Steuern gebaut und beſteht in den centimes additionnels, welche die Quellen aller Zuſchläge ſind. Das Geſetz vom 10. Mai 1838 kann als Grundgeſetz für die Provinzialverwaltung und für die Finanzen des Departements angeſehen werden. Das Syſtem derſelben iſt klar bei von Hock, a. a. O., S. 159 fg., angegeben, wonach die Angaben bei Rau (§. 54 der neuern Ausgabe) zu berichtigen ſind. Ueber die Vermiſchung der dépenses départementales fixes mit den dépenses départementales communes ſ. oben und Block, „Dict. v. Commun.“. Die fixen Zuſchläge betragen nach von Hock 16 Procent der Grund- und Wohnungsſteuer. Die Zuſchläge für die Gemeinde werden grundſätzlich als veränderliche betrachtet. Die Beſtimmung geſchieht durch das jährliche Steuergeſetz, die Verwaltung durch die Präfecten; es iſt alſo eigentlich von einer Selbſtverwaltung keine Rede. Nach der Angabe von Hock's (S. 161) betrug die ganze Summe der centimes additionnels 66 Proc. der directen Steuern; die directe Steuer (principal) 264,8 Mill. Frcs., die centimes additionnels 173,6 Mill., zuſammen 438,4 Mill. Frcs. Für Baiern findet man mehrere Angaben bei Malchus, „Politik“, III, 36 und „Finanzwiſſenſchaft“, II, 47. S. auch Rau, §. 54 der ältern Ausgabe.

Was Oeſterreich betrifft, ſo beruht ſein ganzes Gemeindeweſen und ſo auch die Ordnung des Finanzweſens der Gemeinden auf den Grundſätzen der erſten freien Gemeindeverfaſſung vom 17. März 1849, an deren Inhalt die neue Gemeindegeſetzgebung von 1862 eigentlich nichts geändert hat.

Ueber das ältere Gemeindefinanzweſen in Oeſterreich vgl. namentlich Deſſary, §. 32. Auch hier ſcheiden ſich die Einnahmequellen in Abgaben oder Einnahmen, welche die Gemeinden durch Privilegien, Statuten und andere Geſetze, und ſolche, welche ſie durch das Gemeindegeſetz erheben und die in Form von Zuſchlägen erhoben werden. Die erſtern ſind theils allgemeine, wie die Pflichtlegate aus Verlaſſenſchaften für Gemeinde-, Wohlthätigkeits- und Schulanſtalten (§. 694 des bürgerlichen Geſetzbuchs), theils beſondere, wie der Zinskreuzer in Wien. Die Gemeindezuſchläge zu den Staatsſteuern waren ausnahmsweiſe ſchon vor 1848 bewilligt. Das Gemeindegeſetz vom 17. März 1849 enthält die betreffenden Beſtimmungen in Abſchnitt II, §. 72 fg. Nach §. 79 kann die Gemeinde 10 Proc. bei directen und 15 Proc. bei indirecten Steuern ſelbſt als Zuſchlag auferlegen; was darüber geht, iſt an höhere Bewilligung gebunden. Nach §. 80 kann ſie Schulden bis zum Belaufe der Hälfte des jährlichen Einkommens ſelbſtändig contrahiren. Ebenſo das Gemeindegeſetz von 1862, Art. 15. Durch die neuern Landtagsordnungen iſt nun der Grundſatz durchgeführt, daß dieſes Selbſtbeſteuerungsrecht der Gemeinde unter den Landtagen ſteht, ſtatt

wie früher unter den Behörden, und zwar in der Weise, daß Zuschläge über 10 Proc. der directen und 15 Proc. der indirecten Steuern durch den Landesausschuß, höhere Zuschläge nur durch den Landtag selbst bewilligt werden dürfen. Zur Aufnahme von Schulden im Belaufe höherer Summen ist gleichfalls höhere Bewilligung nöthig. Nach einem officiellen Ausweise betrug die Gesammtsumme in der Monarchie für alle Städte über 10000 Einwohner zusammen in Fl. C.-M.:

	Einnahmen.	Ausgaben.	Deficit.
Für 1855:	14,369785	21,168219	7,849637
Für 1856:	16,416682	23,766093	7,931763
Für 1857:	14,848534	24,625710	8,764597.

Die Einnahmen bezeichnen hier die selbständigen Einnahmen; das Deficit ist demnach die Summe, welche eben durch Zuschläge gedeckt werden mußte. Es liegt dabei in der Natur der Sache, daß der Procentbetrag der Zuschläge je nach den einzelnen Gemeinden sehr stark variirte; bei einigen war der Zuschlag zu den directen, bei andern der Zuschlag zu den indirecten Steuern größer, was bei der großen Verschiedenheit der Verhältnisse nicht auffallen wird. Die Summe der Zuschläge zu den directen Steuern in allen Gemeinden betrug für das Jahr 1857, Land und Stadt . . . 17,894159 Fl., wovon auf die Hauptstädte und Städte über 10000 Einwohner fielen . . . . . 5,116270 „

sodaß für die kleinern Orte und das flache Land entfielen . . . . . 12,777889 Fl.

Für Wien waren die gewöhnlichen Einnahmen nach dem Budget für 1859 berechnet zu . . . . . 2,402429 Fl.,
die außergewöhnlichen Einnahmen zu . . . . . 204753 „
die Zuschläge (in sieben Arten) zu . . . . . 2,233618 „
Summa: 4,840800 Fl.

Die Ausgaben betrugen 4,829478 Fl.

Preußens Gemeindefinanzverhältnisse sind übersichtlich charakterisirt bei Oesfeld, „Preußen in kameralistischer und staatswirthschaftlicher Beziehung" (1858). Hier liegt die neue Städteordnung vom 30. Mai 1858 zu Grunde. Princip: Die Stadtverordneten können Gemeindeauflagen beschließen, bedürfen jedoch der Genehmigung der Staatsregierung, wenn die Zuschläge 50 Proc. der Staatssteuern übersteigen oder nicht nach gleichen Sätzen mit diesen vertheilt werden sollen. Steuern von Verzehrungsgegenständen dürfen die Gemeinden nicht beschließen. In einigen Gemeinden erhebt der Staat die Steuer für die Gemeinde (S. 149—152). Uebrigens macht der Mangel eines einheitlichen Gemeinderechts in Preußen jede durchgreifende Behandlung des Gemeindewesens fast unthunlich, weshalb auch selbst Rönne nur wenig Rücksicht darauf nimmt; s. dessen „Staatsrecht der preußischen

Monarchie", II, §. 305 fg. In Baiern hat das Gemeindeumlagegesetz vom 22. Juli 1819 die Punkte festgestellt, für welche die Gemeinde directe Steuern ausschreiben kann; die Erhebung indirecter Steuern wird besonders bewilligt. Vgl. Hauf, „Bairische Gesetzgebung" (1853), §. 135 und 136.

Die Gemeinde als Finanzbehörde.

In ganz anderer Weise erscheint die zweite Seite des communalen Finanzwesens, die zwar als Thatsache hinreichend anerkannt ist, deren Bedeutung aber ohne Zweifel weit über die nächste Gegenwart hinausreicht. Das ist die Stellung der Gemeinde als Finanzbehörde.

Die Gemeinde hat ihrer Natur nach die Fähigkeit, als thätiges Glied im Finanzorganismus des Staats ebenso nützlich einzugreifen, als sie dies in Beziehung auf die Rechtspflege und die eigentliche Verwaltung theils vermag, theils aber auch wirklich thut. Indeß muß man im allgemeinen sagen, daß diese Seite im Gemeindewesen größtentheils noch sehr unentwickelt ist, und wir müssen uns deshalb damit begnügen, hier die allgemeinen Principien aufzustellen, unter welche diese Thätigkeiten zu fallen haben.

Die Gemeinde kann nämlich in dreifacher Weise als Finanzbehörde wirksam sein.

1. Die Gemeinde kann die Erhebung der Steuern für den Staat besorgen. Wo dies einmal als wünschenswerth angestrebt ist, da werden folgende Gesichtspunkte maßgebend.

Die Erhebung der directen Steuern wird am passendsten durch die Gemeinde für den Staat geschehen, wo dieselbe nur zu gewissen Zeiten eine starke Beschäftigung fordert und daher ein Amt stets entweder zu viel oder zu wenig damit zu thun hat.

Die Erhebung der indirecten Steuern wird dagegen umgekehrt am besten durch den Staat für die Gemeinde geschehen, weil hier theils eine viel umfassendere Aufsicht, theils auch eine größere Zuverlässigkeit nöthig ist, als dies bei den kleinen Beträgen der Gemeindeverzehrungssteuer durch Gemeindebeamte erreichbar wäre. Am deutlichsten ist dies gerade in dem Hauptfalle, der städtischen Accise.

Nur bei der Erhebung gewisser Gemeindeabgaben, die auf dem Verkehre ruhen (Mauthen, gewisse Prästationen, Brücken-

und Hafengelder ꝛc.) bei denen der Gemeinde zugleich gewiſſe Laſten obliegen, ſind eigene Gemeindebeamte für die Gemeinde ſelbſt anzuſtellen.

2. Viel weniger entwickelt, aber auch viel tiefgreifender iſt die Stellung der Gemeinde zur Vertheilung der Staatsabgaben. Ohne Zweifel iſt die Gemeinde in vieler Beziehung das geeignetſte Organ, um dieſe Vertheilung einer Abgabe an die Einzelnen nach ihrem wahren Vermögensſtande am richtigſten herzuſtellen. Es laſſen ſich dabei aber zwei Wege denken, die wieder ſehr verſchieden in ihrem Erfolge ſind.

Die Gemeinde kann nämlich erſtens bei der Vertheilung der Staatsabgabe inſoweit mitwirken, als dieſe auf der Selbſtſchätzung der Einzelnen beruht, und zwar durch unmittelbare Theilnahme an dem Acte der Selbſtſchätzung des einzelnen durch Vertretung vermittels Abgeordneter, oder aber dadurch, daß der Gemeinderath die Ergebniſſe der Selbſtſchätzung zur Reviſion und Begutachtung, ja ſogar zur erſten Entſcheidung erhält. Dieſe Aufgabe der Gemeinde iſt eine ſo naturgemäße, daß ſie allenthalben, wo die Beſteuerung durch Selbſtſchätzung geſchieht, ſich gleichſam von ſelbſt ergibt und in leichtverſtändlichen Formen durchgeführt wird.

Ein anderes Verhältniß dagegen tritt ein, wo die Gemeinde als Ganzes das Steuerſubject iſt und direct die Aufgabe empfängt, die gegebene Steuerſumme als Ganzes aufzubringen. In dieſem Falle muß die Vertheilung dieſer geſammten Steuerſumme auf die einzelnen Mitglieder der Gemeinde entweder direct durch die Gemeindeverwaltung, oder indirect durch Selbſtſchätzung der Einzelnen unter Zuziehung der Gemeindeverwaltung geſchehen. Es wird dies bei den directen Steuern allenthalben, bei den indirecten nur für diejenigen möglich ſein, bei denen das Steuerobject ein örtlich begrenztes iſt. Dieſes Syſtem der Steuerumlage bietet zwei ſehr große Vortheile.

Erſtens koſtet es dem Staate weniger, als wenn er es durch ſeine eigenen Beamten ausführen läßt, und zweitens kann der Antheil, den der Einzelne zu tragen hat, viel leichter richtig beſtimmt werden. Allein daſſelbe hat dafür auch gewiſſe Bedingungen, unter denen es allein ſeine wahre Wirkſamkeit entfalten kann. Der Staat muß nämlich nicht blos die Steuerfähigkeit

der Gemeinden in dieſem Falle kennen, ſondern die öffentliche Bildung des Volks muß hoch genug ſtehen, um dieſe Aufgabe in richtiger Weiſe vollziehen zu können. Wo beides der Fall iſt, wird die Gemeinde in den dazu geeigneten Steuern die beſte und billigſte Finanzbehörde ſein, welche es überhaupt gibt. Nur kann ſelbſt in dieſem Falle der Staat niemals die Vertheilung abſolut an die Glieder der Gemeinde überlaſſen, ſondern muß ſich die Stellung der Recursorgane vorbehalten, wie dieſelben ſich nach den verſchiedenen Steuern verſchieden geſtalten.

3. Auf das engſte hängt mit dieſer Stellung der Gemeinde die Pflicht derſelben zur ſolidariſchen Haftung für die Steuerbeträge der Einzelnen zuſammen. Eine ſolche ſolidariſche Haftung iſt da, wo die Gemeinde nur die Erhebung der Steuern als Finanzbehörde hat, eine nicht gerechtfertigte Laſt, da ſie hier im Grunde nur die Executivbehörde iſt. Wo ſie dagegen auch die Vertheilung hat, da muß im Grunde die Gemeindehaftung für die Einzelſteuer naturgemäß eintreten, da der Act der Vertheilung ſelbſt die Erklärung der Gemeinde iſt, daß der Einzelne die ihm zugetheilte Summe zahlen könne, während die Erhebung die Pflicht enthält, den Einzelnen zu nöthigen, daß er auch wirklich zahle, was er zahlen kann. Dieſe ſolidariſche Haftung bildet daher wieder den Uebergang von der Gemeinde als Finanzbehörde zum Finanzkörper; ſie ſetzt alsdann beſondere Beſtimmungen und Einrichtungen voraus und iſt da, wo ſie gut durchgeführt wird, der höchſte Ausdruck des communalen Finanzweſens.

Eine Vergleichung dieſes communalen Finanzweſens kann daher, wie ſich aus allem Obigen ergibt, durchaus nicht blos in den Summen gefunden werden, welche die Gemeinden zahlen oder verbrauchen, ſondern wird zuerſt und zumeiſt von den allgemeinen Grundſätzen auszugehen haben, welche über daſſelbe in den betreffenden Gemeindegeſetzen feſtgeſtellt ſind. Der Unterſchied in dem Finanzweſen wird ſich demnach an dem Verhältniſſe zu meſſen haben, in welchem die Grundſätze des Gemeinderechts zu den obigen Principien ſtehen. Die Eigenthümlichkeit deſſelben wird ſich in der Art und Weiſe zeigen, wie in dem gegebenen Gemeinderechte jene Beſtimmungen aufgenommen und verarbeitet ſind.

Die ganze Frage nach dieſem Theile des Gemeindefinanzweſens iſt eine Frage der Beſteuerungspolitik und läßt ſich daher in Be-

ziehung auf ihre Ausführung durchaus nur nach den besondern Verhältnissen entscheiden. Die Grundlage dieser Entscheidung ist dabei die Bestimmung des Unterschieds zwischen der Verwaltungs- (politischen) und der Steuergemeinde. Der Regel nach wird die letztere eine größere sein als die erstere, und daher hat man hier vielfach die Bezirksgemeinde mit der Steuergemeinde verwechselt oder, wie Rau, die letztere über die erstere vergessen. Der Unterschied ist jedoch wesentlich; denn die Bezirksgemeinde hat zugleich administrative Aufgaben zu vollziehen, während die Steuergemeinde eben nur die Gemeinde als Finanzbehörde enthält. In dieser Beziehung ist das Gemeindewesen wol in den meisten Staaten noch auf der ersten Stufe, wo es sich um die bloße Einholung und Abzahlung der directen Steuern handelt (Oesterr. Gemeindegesetz vom 17. März 1849, §. 128: „Dem Bürgermeister obliegt die Einholung und Abfuhr der directen Steuern"). Auf die Steuervertheilung und die solidarische Haft ist die Gemeindegesetzgebung wol noch nirgends eingegangen.

III. Die Körperschaften und ihr Haushalt.

Die Körperschaften bilden den dritten Theil der Selbstverwaltung. Es ist die Aufgabe der Lehre von der Vollziehenden Gewalt, ihre öffentlich rechtliche Natur im Verhältnisse zu Regierung und Gemeinde darzulegen; wir können dieselben daher hier als bekannt voraussetzen. In wirthschaftlicher Beziehung unterscheiden sie sich aber von Staat und Gemeinde wesentlich dadurch, daß sie nicht blos einen ganz bestimmten einzelnen Zweck zur Aufgabe haben, sondern auch ein eigenes Vermögen besitzen, das rechtlich nur für diesen Zweck verwaltet und verwendet werden darf, und zwar meistens durch eigens dazu bestimmte Organe. Das nun gibt ihnen in der Finanzwissenschaft ihren speciellen Charakter. Denn in der That ist ein solcher Zweck stets zugleich ein öffentlicher, und gehört daher auch dem Staate an. Der Staat kann es daher nicht darauf ankommen lassen, ob die Mittel dieser Körperschaften auch wirklich für jene Zwecke ausreichen; und auf diesem Punkte ist es, wo die Berührungen zwischen beiden beginnen.

Der Ursprung der meisten Anstalten besteht in frommen Stiftungen, die oft aus sehr verschiedenen Gründen und sehr verschiedenen Zeiten herrühren. Diese Stiftungen sind entweder Grundbesitzungen oder sie sind bestimmte Renten. Man nennt sie deshalb auch Fonds. Anfänglich ging die Aufgabe der Anstalten (Schulen, Hospitäler ꝛc.) nicht weiter als ihre Rente. Als

die Nothwendigkeit größern Umfangs gefühlt ward, entstand ein zweifaches Verhältniß. Der Staat gab entweder einen Zuschuß zu den Einnahmen und nahm daher das Recht in Anspruch, auch bei der Verwaltung thätig einzugreifen; oder er zog die Fonds ein, sicherte aus dem Staatseinkommen den Anstalten ihre Rente, erhöhte sie nöthigenfalls und übernahm dafür ganz die Verwaltung derselben. Auf diese Weise ist ein großer Theil solcher Anstalten als selbständige ganz verschwunden und bildet einen nicht mehr äußerlich geschiedenen Theil der Staatsverwaltung. Wo sie aber noch selbständig bestehen, da bilden sie mit ihrer eigenen unter der Oberaufsicht des Staats stehenden Verwaltung den Uebergang von der Staatsverwaltung zur Selbstverwaltung. Es ergibt sich, daß sie nicht blos an sich sehr verschieden sind, sondern es sind sogar in einzelnen Staaten noch solche Angelegenheiten Gegenstand der Anstalten, die in andern bereits ganz oder zum Theil der Staatsverwaltung übergeben sind und daher gar nicht mehr den Finanzen, sondern nur noch der Verwaltung angehören. Es muß daher dieses ganze Gebiet nach den besondern Verhältnissen der einzelnen Staaten und in diesen wieder nach der Besonderheit der einzelnen Körperschaften beurtheilt werden. Grundsatz bleibt jedoch stets, daß auch die übrigens selbständige körperschaftliche Verwaltung des Vermögens unter der Oberaufsicht des Staats steht, und daß ohne seine Zustimmung keine Veränderung in der Verwaltung dieses Vermögens stattfinden darf; da wo die körperschaftlichen Anstalten den einzelnen Gemeinden angehören, werden sie meist von diesen verwaltet oder doch geleitet.

Auch in Beziehung auf die Körperschaften sind die großen Culturstaaten sehr verschieden. In England sind dieselben, wie namentlich die Universitäten, von der Regierung vollständig unabhängig und verwalten sich durchaus durch eigene Organe. Vgl. Gneist, „Englische Communalverfassung", K. XI, S. 810 fg. — In Frankreich s. über die Hospices und Hôpitaux, Block, „Dict. de l'adm. v. Hospices"; Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre 1870". In Oesterreich über die sogenannten „Fonde" Dessary, §. 13 u. 18. Das Verfügungsrecht derselben über Grundeigenthum in Preußen Rönne, „Staatsrecht", I, §. 93.

Zweiter Abſchnitt.

Die Finanzgewalt.

Begriff und Weſen.

Bei dem neuen Begriffe der Finanzgewalt, den wir jetzt als einen organiſchen Theil der Finanzverwaltung aufſtellen, wird es zunächſt darauf ankommen, den formalen Begriff derſelben möglichſt einfach zu beſtimmen. Es iſt das aber nur dann möglich, wenn man die Grundſätze der Vollziehenden Gewalt dabei zu Grunde legt. Wir haben in der Lehre von der Vollziehenden Gewalt die letztere als den Organismus der That des Staats bezeichnet, gegenüber der Geſetzgebung als dem Willen des Staats. Wir haben den „Begriff der Staatsgewalt" dahin beſtimmt, daß dieſelbe diejenige Gewalt ſei, vermöge deren der Staat ſeinen im Geſetze gegebenen Willen zur Verwirklichung bringt. Wir haben dann die Vollziehung, inſofern ſie mit den einzelnen wirklichen Aufgaben des Staatslebens zu thun hat, die Verwaltung im allgemeinen Sinne genannt, im Gegenſatze zur Geſetzgebung und Vollziehung. Dieſe Verwaltung zerfiel dann in fünf Hauptgebiete, welche den Inhalt des ganzen praktiſchen Staatslebens erfüllen und umfaſſen. Dieſe Hauptgebiete waren: Aeußeres, Krieg, Staatswirthſchaft, Rechtspflege und Inneres.

Der allgemeine Begriff der Staatsgewalt erſcheint daher vertheilt an dieſe fünf Gebiete. Jedes derſelben hat daher ſeine Vollziehende Gewalt oder Staatsgewalt; und nun nennen wir die Finanzgewalt die Vollziehende Gewalt, inſofern ſie durch den Finanzorganismus zum Zwecke der Erhebung der Einnahmen des Staats ausgeübt wird. Das iſt der formale Begriff der Finanzgewalt.

Der Inhalt dieſes Begriffs entſteht nun gleichfalls an dem Inhalte der Vollziehenden Gewalt überhaupt. Wir haben dieſen Inhalt bezeichnet als die Verordnungsgewalt, die Organiſationsgewalt und die Zwangsgewalt. Wir haben namentlich in Beziehung auf die Verordnungsgewalt nachgewieſen, daß es drei Arten der Verordnungen gibt: die Vollzugsverordnung, welche die Geſetze ausführt; die eigentliche oder Verwaltungsverordnung, welche die Geſetze erſetzt wo ſie mangeln und doch nothwendig waren, und

die Nothverordnung, welche sie sistirt. Die Organisationsgewalt enthält die Gewalt, welche den einzelnen executiven Organen ihre Competenz gibt; die Zwangsgewalt ist die Gewalt, welche Gesetze und Verordnungen in ihren einzelnen Bestimmungen durch physische Mittel verwirklicht. Es folgt daher, daß auch die Finanzverwaltung die Verordnungs-, die Organisations- und Zwangsgewalt als ihren Inhalt besitzt. Allerdings aber gewinnen diese einzelnen Gewalten in jedem der fünf Gebiete eine besondere Gestalt. Die Finanzgewalt fordert daher ihrerseits eine besondere Darstellung. Diese nun beruht hier wie bei der ganzen Vollziehenden Gewalt darauf, daß keine Gewalt die Grenze der Gesetze überschreiten darf, soweit dieselben in ihrem Inhalte klar sind. Solange Gesetze und Verordnung im vorigen Jahrhunderte von der Bildung der Verfassungen im öffentlichen Rechte der Staaten Europas, freilich mit Ausnahme Englands, nicht geschieden waren, waren die Finanzverordnungen zugleich Finanzgesetze und ein specifischer Begriff der Finanzgewalt konnte daher nicht existiren. Sowie dagegen in unserm Jahrhunderte die Gesetzgebung sich von der Verordnung überhaupt scheidet, werden die Einnahmen der Staaten Gegenstand selbständiger Gesetze, namentlich auf dem Gebiete des Steuerwesens, und damit tritt die Finanzgewalt in ihr natürliches Gebiet zurück. Sie wird die Vollziehende Gewalt für die bestehenden Finanzgesetze des Staats; und jetzt kann man daher auch von einer Verordnungs-, Organisations- und Zwangsgewalt der Finanzverwaltung im besondern sprechen.

Dabei findet jedoch eine Schwierigkeit statt, welche wir sogleich hervorheben möchten. Die Einnahmen des Staats haben einen wesentlich andern Charakter bei den Domänen, Regalien, den Steuern und dem Credit. Die Finanzgewalt der Finanzverwaltung erscheint daher auch wesentlich anders, je nachdem es sich um die Verwaltung jedes dieser vier Gebiete handelt, und eigentlich sollte man dieselbe in dieser Weise streng geschieden durchführen. Allein es ist kein Zweifel, daß praktisch genommen das Steuerwesen bei weitem die Hauptsache bildet und das Folgende wird daher seine wesentlichste Anwendung auf das Gebiet der Steuern als Einnahmequellen des Staats finden.

I. Die finanzielle Verordnungsgewalt.

Was nun zuerst die Verordnungsgewalt betrifft, so hat die Finanzverwaltung unzweifelhaft das Recht auf die Vollzugsverordnung für die bestehenden Finanzgesetze; ihr Princip ist dabei das der Zweckmäßigkeit, und das Zweckmäßige muß ihr dabei ganz überlassen bleiben. Sie hat daher unzweifelhaft z. B. bei Steuern die Erhebungstermine, Einrichtungen der Quittungen, Zahlungsformen u. s. w. festzusetzen, bei den Domänen die Art und Weise der Verwaltung zu bestimmen, beim Credit über die Emission der Staatsschuldentitel zu bestimmen, z. B. die Appoints; den Amortisationsplan und namentlich den Emissionscurs endgültig festzusetzen; da in der Regel bei der Aufnahme von Staatsschulden kein Zinsfuß gesetzlich normirt wird, auch den Zinsfuß festzustellen, jedoch unter ihrer Haftung sowol für den angemessenen Zinsfuß als auch für den Emissionscurs in seinem Verhältnisse zum Zinsfuße. Denn trotz der außerordentlichen Wichtigkeit gerade dieses Verhältnisses wird man nie vermeiden können, daß die Finanzverwaltung vermöge ihrer Verordnungsgewalt rechtsverbindlich für Dritte darüber entscheidet und kann eine solche Entscheidung auch im Falle eines Misbrauchs dieser Verordnungsgewalt nicht angefochten werden. In Beziehung auf die Regalien muß jedoch, da dieselben ihrem Wesen nach stets zugleich der innern Verwaltung angehören, z. B. bei Post und Münze, ein Einverständniß mit dem Ministerium des Innern stattfinden.

Eigentliche oder Verwaltungsverordnungen werden für die Finanzverwaltung nur solche sein, welche im Verordnungswege neue Einnahmequellen dem Staate eröffnen. Das ist im verfassungsmäßigen Staatsrechte beim Steuerwesen gänzlich ausgeschlossen, denn eine Steuer soll nur vermöge eines Gesetzes, also durch Vollzugsverordnung derselben, eingehoben werden. Verwaltungsverordnungen können daher nur stattfinden bei den Domänen und ganz speciellen Unternehmungen des Staats. Sie werden daher stets als Ausnahmsfälle betrachtet werden dürfen und es ist klar, daß gerade in dieser Ausschließung der eigentlichen Verordnungsgewalt des Finanzministeriums die Verfassungsmäßigkeit der Finanzverwaltung überhaupt besteht. Das ist der wesentliche Unterschied zwischen der Vollzugsgewalt der Finanzen und nament-

lich der des Innern, bei welcher die eigentliche Verordnungsgewalt der Natur der Sache nach niemals ganz ausgeſchloſſen ſein kann und die Baſis des rechtlichen Unterſchieds zwiſchen der abſoluten Beſteuerung des vorigen Jahrhunderts und der verfaſſungsmäßigen der gegenwärtigen, ein Punkt, den wir in den bisherigen Bearbeitungen der Finanzwiſſenſchaft gänzlich vermißten.

Daſſelbe gilt in anderer Weiſe von der Nothverordnung. Beim Steuerweſen kann die Nothverordnung ſich nie auf die Erhebung einer neuen Steuer beziehen, nicht einmal auf die Anticipation derſelben. Iſt eine wirkliche finanzielle Noth vorhanden, ſo beſteht das Nothrecht der Finanzgewalt einzig und allein darin, einen außerordentlichen Credit einzugehen, für welchen dann die Finanzverwaltung die Verantwortlichkeit und Haftung übernimmt. Namentlich kann man der Finanzverwaltung nie das Recht zugeſtehen, eigentliches Staatspapiergeld auszugeben, ſelbſt im Falle der Noth. Dagegen muß ihr verſtattet ſein, nach ihrem Ermeſſen die Schuld in der Form von Steueranticipationen aller Art zu contrahiren; jedoch ſollte unbedingt der Grundſatz gelten, daß dieſe Anticipationsſcheine ſtets einerſeits einen beſtimmten Fälligkeitstermin und andererſeits einen beſtimmten Zinsfuß haben, damit ſie von dem Papiergeld unbedingt geſchieden bleiben. Das iſt das Syſtem der engliſchen Exchequer-Bills, und dieſes Syſtem ſollte eine der Grundlagen der ganzen Finanzgewalt bleiben. Unzweifelhaft müſſen ſolche Bills rechtlich als gültige Obligationen anerkannt werden, natürlich unter Haftung der emittirenden Finanzgewalt.

Faßt man dieſe Sätze zuſammen, ſo ergibt ſich die Formel, daß es keine Nothverordnung für conſolidirte Schulden und Papiergeld, wohl aber für die ſchwebende Schuld gibt.

II. Die finanzielle Organiſationsgewalt.

Die Organiſationsgewalt in der Finanzverwaltung hat die Aufgabe, den Organismus der Finanzbehörden zu regeln und jedem einzelnen Organe ſeine Competenz für die Erhebung der Staatseinnahmen zu verleihen. Nur bei den Regalien muß dies im Einverſtändniſſe mit dem Miniſterium des Innern geſchehen. Die Sache ſelbſt iſt an ſich ſehr einfach und kann kaum weder be-

ſtritten noch misverſtanden werden. Nur ein Punkt iſt dabei von allgemeinerer Wichtigkeit. Es iſt die Frage, ob das Finanzminiſterium vermöge ſeiner Organiſationsgewalt das Recht hat, den Selbſtverwaltungskörpern, namentlich der Landſchaft und der Gemeinde, einſeitig die Pflicht zur Erhebung gewiſſer Staatseinnahmen aufzutragen. Dieſes Recht hat ſie offenbar nicht, weil ſie damit in den Organismus dieſer Körper ſelbſt eingreift und ihnen Haftungen auferlegt, zu denen die letztern nicht verpflichtet ſind. Dagegen hat ſie gewiß das Recht, auch ohne Geſetz, nach freier Vereinbarung, denſelben ſolche Competenzen zu übertragen, die dann für Dritte als gültig gelten müſſen.

III. Die finanzielle Zwangsgewalt.

Die Zwangsgewalt der Finanzverwaltung hat wiederum einen ſehr verſchiedenen Inhalt, je nachdem es ſich um Domänen, Regalien, Steuern und Schulden handelt. Bei den Domänen beſteht ſie entweder in der gewöhnlichen Disciplinargewalt gegen die Verwaltungsbeamteten derſelben oder bei Verpachtungen natürlich in der gewöhnlichen gerichtlichen Execution. Bei den Regalien erſcheint nur die Disciplinargewalt. Bei den Steuern iſt ſie eigentlich nichts anderes als eben das Executionsverfahren in Steuerſachen, das natürlich aus naheliegenden Gründen ſeine Darſtellung im Steuerweſen findet. Bei den Staatsſchulden gibt es eigentlich keine Zwangsgewalt, da die Contrahirung von Staatsſchulden als ein Privatvertrag mit den darleihenden Häuſern oder Einzelnen erſcheint und daher bei etwaiger Nichtinnehaltung der Verpflichtungen von ſeiten der contrahirenden Parteien nach den Beſtimmungen der Emiſſion die gerichtliche Entſcheidung bei vorkommenden Streitigkeiten eintreten muß.

Wir glauben, daß die hier aufgeſtellten Grundſätze über die Finanzgewalt auch praktiſch von der höchſten Wichtigkeit ſind und daß ſie ihrerſeits den Beweis liefern, daß man auch die Finanzwiſſenſchaft künftig nicht ohne die Lehre vom Verwaltungsrechte, und ſpeciell vom verfaſſungsmäßigen Regierungsrechte, wird behandeln können.

Daß Malchus und Rau über dieſes ganze Gebiet ſich nicht äußern, iſt wol nach dem Zuſtande der frühern Literatur des öffent-

lichen Rechts sehr erklärlich. In den Staatsrechten ist bekanntlich die Unterscheidung von Gesetz und Verordnung auf die einzelnen Zweige der Verwaltung nicht ausgedehnt und daher auch die eigentliche Finanzgewalt nicht selbständig behandelt. Das, was Rönne als Finanzgewalt bezeichnet, ist in der That nichts anderes als die Lehre vom Staatshaushalte und seinem Rechte. S. „Staatsrecht", I, §. 63 fg. Bei Herdegen und Regenauer ist gleichfalls auf dieses Gebiet nicht eingegangen. Aber auch Umpfenbach und Pfeiffer haben in der Finanzwissenschaft gar nichts als die Finanzwissenschaft gesehen. Was uns besonders auffällt, ist jedoch, daß auch die französische Literatur, und namentlich Hock und Parieu, des ganzen Gebietes nicht Erwähnung thun. Daß die Engländer vortreffliche Finanzen, aber keine Finanzwissenschaft haben, ist bekannt. Es bleibt uns daher nichts anderes übrig, als für die Entwickelung der allgemeinen Grundsätze im einzelnen auf unsere Lehre von der Vollziehenden Gewalt zu verweisen.

Dritter Abschnitt.

Das Finanzrecht.

Begriff.

Auch das Finanzrecht kann in seinem selbständigen Inhalt und in seiner großen Bedeutung für das Finanzwesen nur auf Grundlage der Lehre von der Vollziehenden Gewalt richtig verstanden werden. Auch hier muß man uns vorher verstatten, die allgemeinen Elemente zu wiederholen und das Finanzrecht als das klar zu machen, was es ist, nämlich als einen Theil und eine Anwendung des Verwaltungsrechts.

Das Verwaltungsrecht entsteht, indem die Vollziehende Gewalt mit ihrem Willen und ihrer Thätigkeit die Grenzen des gesetzlichen Rechts berührt. Sein Inhalt und seine Aufgabe ist es daher, das gesetzliche Recht gegenüber der Verordnungs- und Zwangsgewalt aufrecht zu halten. Das Finanzrecht ist daher nichts anderes als die rechtliche Grenze, welche das gesetzliche Recht für die Finanzgewalt aufstellt. Es enthält daher ebenso wie das Verwaltungsrecht überhaupt als seinen zweiten Theil die organischen Bestimmungen über die Art und Weise, wie die

Verletzungen der gesetzlichen Rechte für die Staatseinnahmen, also vorzugsweise der Inhalt der eigentlichen Steuergesetze durch die Verordnungen, Verfügungen und den Zwang der Finanzgewalt wiederhergestellt wird. Das Finanzrecht hat daher dieselben beiden großen Kategorien wie das Verwaltungsrecht überhaupt. Wir unterscheiden zwischen dem öffentlichen Finanzrecht und dem, was wir das private oder bürgerliche Finanzrecht nennen. Das erste enthält das Recht für die Finanzverordnungen gegenüber dem Staatswirthschaftsgesetze, das zweite das Recht derselben gegenüber dem Privatrechte der Einzelnen.

I. Das öffentliche Finanzrecht.

Das öffentliche Finanzrecht besteht in der Durchführung des Princips, daß keine Verordnung und Verfügung der Finanzgewalt gegen das Staatswirthschaftsgesetz (Budget) verstoßen darf. Eine Verletzung durch die erstern begründet die Verantwortlichkeit und die persönliche Haftung der Finanzorgane. Der große Organismus, durch welchen dieses öffentliche Recht der Finanzgewalt begründet wird, ist eben kein anderer als der der verfassungsmäßigen Staatscontrole, respective das Anklagerecht der Volksvertretung gegen den Minister der Finanzen, dessen Hauptanwendung von jeher eben das Gebiet der Finanzen und dessen Hauptaufgabe eben die Verhinderung einer durch das Gesetz nicht genehmigten Verwendung der Einnahmen des Staats war und bleiben wird. Ebendeshalb nennen wir dieses Recht das verfassungsmäßige Finanzrecht. Natürlich ist seine Voraussetzung jene Scheidung der Gesetzgebung von der Verwaltung, welche eben das Wesen der Verfassung bildet, und die ganze Lehre fällt daher in das eigentliche Verfassungsrecht. Es bedarf wol kaum der besondern Bemerkung, daß England dieses Recht bereits auf Grundlage seiner Steuerbewilligung durch das House of Commons seit der Magna Charta gehabt hat. Auf dem Continent dagegen existirte es bis zum 19. Jahrhundert nicht, aus dem einfachen Grunde, weil bis zu dieser Zeit durch den Mangel jeder Volksvertretung Gesetzgebung und Verwaltung in dem Königthum und seinen obersten Organen vollständig verschmolzen war und daher ein Widerspruch zwischen Gesetz und Verordnung überhaupt nicht entstehen konnte. Mit

dem 19. Jahrhundert tritt nun hier allenthalben das Recht ein, welches wir als das verfaſſungsmäßige Verwaltungsrecht bezeichnet haben und über welches man ſich viel klarer und einiger iſt als über das Folgende; denn hier wie allenthalben ſtehen wir vor der Epoche, wo aus dem Verfaſſungsrechte das Verwaltungsrecht erſt hervorgehen ſoll.

II. Das eigentliche oder bürgerliche Finanzrecht. (Fiscus und Fiscalrecht.)

Das eigentliche oder bürgerliche Finanzrecht entſteht, indem die Thätigkeit der Finanzverwaltung mit dem geſetzlichen Rechte der Einzelnen in Colliſion kommt. Auch hier müſſen wir zunächſt drei Gebiete ſcheiden.

A. Das erſte umfaßt die Geſammtheit von Verhältniſſen, in denen der Staat vermöge ſeiner Finanzverwaltung als wirthſchaftliche Einzelperſönlichkeit mit den einzelnen in Verkehr tritt und gegenſeitige Rechte und Verbindlichkeiten eingeht. Als ſolche wirthſchaftliche Einzelperſönlichkeit heißt der Staat der „Fiscus" oder das „Aerar". Das Recht, welches für den Fiscus (oder das Aerar) in allen dieſen Beziehungen des wirthſchaftlichen Verkehrs gilt, iſt grundſätzlich kein anderes als das bürgerliche Recht überhaupt. Es iſt eins der großen Verdienſte des römiſchen Rechts, dieſen privatrechtlichen Begriff des Fiscus der ganzen germaniſchen Rechtsbildung klar gemacht und den Fiscus ſtreng vom Landesherrn und den landesfürſtlichen Privatrechten geſchieden zu haben. Dieſe Scheidung haben die Juriſten des römiſchen Rechts ſeit dem 16. Jahrhundert mit entſchiedener Hartnäckigkeit feſtgehalten und dadurch dem wahren Syſteme des Finanzrechts weſentlich vorgearbeitet. Allein dieſer ganze Begriff findet doch nur ſeine Hauptanwendung in der Verwaltung der Staatsgüter und ihrer weſentlich privatrechtlichen Verwaltung, während bei den Regalien und Steuern derſelbe nur ausnahmsweiſe zur reinen ungetrübten Geltung kommt. Denn in der That iſt eine Forderung des Staats aus dem Titel einer Steuer genau genommen keine fiscaliſche, ſondern eine Forderung der ſtaatlichen Finanzverwaltung. Das Intereſſe an einer guten Verwaltung der Domänen iſt ein Privatintereſſe des Staats, das Intereſſe an einer guten Steuerverwal-

tung ein allgemeines, und es ist daher ein Beweis der Unklarheit über das wahre Wesen des Finanzrechts, wenn man, wie es nur zu häufig geschieht, das letztere mit dem Namen des erstern, das allgemeine Interesse der Finanzverwaltung mit dem der fiscalischen Rücksichten u. s. w. bezeichnet, und das ist nicht blos theoretisch vollkommen unbestreitbar, sondern es ist auch praktisch von um so höherer Wichtigkeit, je klarer man den Unterschied zwischen dem bürgerlich rechtlichen und öffentlich rechtlichen Klage- und Proceßrecht durchführt, auf welchem das ganze verfassungsmäßige Regierungsrecht beruht. Denn es ist kein Zweifel, daß grundsätzlich für alle wie immer gearteten fiscalischen Rechte in diesem ganz bestimmten Sinne des Worts einzig und allein das allgemeine bürgerliche Recht, das allgemeine bürgerliche Gerichtsverfahren und die allgemeine bürgerliche Executionsordnung gelten müssen. Jedes privilegium fisci ist daher an und für sich falsch; es ist gar kein denkbarer Grund, weshalb der Staat, wenn er als Privatmann auftritt, nicht als Privatmann selbst auftreten und als solcher gerichtlich behandelt werden sollte. Die ganze Tradition von den juribus et privilegiis fisci stammt einzig und allein daher, daß man den Staat in seiner Function als steuererhebende Finanzgewalt mit dem Staate als Privateigenthümer unklar verschmolz. Allerdings gehört eine strenge und sehr objective Auffassung des Verwaltungsrechts dazu, diese Scheidung durchzuführen und in der Praxis festzuhalten, und es ist von großem Interesse, zu sehen, wie sich das in den verschiedenen Staaten Europas verschieden gestaltet hat. Während nämlich in England zuletzt alle Klagen auf Privatklagen hinauslaufen, auch in Steuerrechtsfragen (s. unten), hat Frankreich in seinem système des Contentieux, wie wir es in der „Vollziehenden Gewalt", 2. Aufl., Bd. 1 am Eingange, dargestellt haben, vermöge seines die ganze Verwaltung durchdringenden bureaukratischen Princips es dahin gebracht, Begriff und Recht des Fiscus vollständig zu verwirren und unzweifelhafte Privatrechtsangelegenheit der rein bureaukratischen Verhandlung und Entscheidung zu unterwerfen. In Deutschand dagegen ist der privatrechtliche Charakter der Finanzverwaltung oder des Staats in diesen Beziehungen allerdings, wie wir glauben, praktisch durchgeführt, nur daß der Ausdruck Fiscus und Fiscalgewalt hier theoretisch zum großen Nachtheile

der Klarheit nur zu häufig auf Regalien und Steuern bezogen wird. Es wäre daher zu wünschen, daß man künftig die Gebiete des Finanzrechts auch in der Theorie ſtreng geſchieden hielte und auch die Ausdrücke Fiscus und Aerar nur auf die privatrechtlichen Beziehungen des Staats angewendet würden, weil man erſt dann das Princip und das Weſen des ſogleich darzulegenden öffentlichen Klage- und Beſchwerderechts ganz zu würdigen im Stande iſt.

Wir können daher kurz das Finanzrecht des Fiscus oder des Aerars als das eigentlich bürgerliche Recht der Finanzverwaltung bezeichnen. Weſentlich anders verhält es ſich mit den beiden folgenden Gebieten.

B. Das zweite Gebiet iſt das der Regalien. Hier vermiſcht ſich die Function der Finanzverwaltung, wie bei Poſt, Münzweſen, Eiſenbahnen, ſo innig mit der der innern Verwaltung, und genau genommen iſt jede Forderung der Finanzen, die aus den einzelnen Acten der Leiſtungen der Regalien entſteht, ſo abhängig von dieſen eigentlich der innern Verwaltung angehörigen Leiſtungen, daß ein beſonderes Recht der Finanzen auf die aus jenen Leiſtungen entſpringenden reſpectiven Zahlungen der Einzelnen kaum zu unterſcheiden ſein dürfte. Wir glauben daher, daß das Verwaltungsrecht der Regalien der innern Verwaltung zu überweiſen iſt, mit dem dazu gehörigen öffentlichen Klage- und Beſchwerderechte. Nur iſt das feſtzuhalten, daß das Recht des Staats auf die Regalien an ſich eben kein Finanzrecht iſt, ſondern ein inneres Verwaltungsrecht. Wenn man bisher dieſe Regalien ſelbſt als jura fisci bezeichnete, weil allerdings ihre Ausübung eine Einnahmsquelle war und iſt, ſo beweiſt das nur, daß man das Verwaltungsrecht der innern Verwaltung von dem der Finanzen nicht zu ſcheiden verſtand. Das dagegen müſſen wir andererſeits feſthalten, daß, wo die vom Geſetz beſtimmte Leiſtung des einzelnen für die individuelle Benutzung eines Regals, wie z. B. bei der Poſt, wirklich geſchehen iſt, derſelbe ein Privatrecht gegen die Finanzen erwirbt, welches nach allgemeinem bürgerlichen Rechte zu verhandeln und zu entſcheiden iſt, wenn nicht beſondere geſetzliche Vorſchriften über Leiſtung und Haftung beſtehen. Dabei müſſen wir freilich für die Praxis darauf hinweiſen, daß, weil vielfach namentlich Poſt- und Münzweſen dem Finanzminiſterium untergeordnet waren, die Vorſtellung allgemein iſt und auch ge-

ſetzlichen Ausdruck gefunden hat, daß etwaige privatrechtliche Streitigkeiten in dieſem Gebiete der gerichtlichen Entſcheidung entzogen und den Behörden übergeben worden ſind. Natürlich wird ſich dies auf die Dauer nicht durchführen laſſen, und an die Stelle des adminiſtrativen Verfahrens das folgende gerichtliche eintreten.

C. Das dritte Gebiet iſt nun das der *eigentlichen Steuern*, und hier liegt allerdings der Schwerpunkt der ganzen Frage des Finanzrechts, das nur von dem Geſichtspunkte des verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts zu entſcheiden iſt.

Die Darſtellung der Finanzgewalt zeigt nämlich, daß bei der Beſteuerung ſtets zwei Elemente concurriren; einerſeits das Geſetz, im Namen deſſen allein die Steuerpflicht entſteht, und andererſeits die Verordnung, welche die Erhebung derſelben anordnet. Es ſind daher bei der Steuerverwaltung auch zwei Fälle möglich. Es kann einerſeits die Verordnung der Finanzgewalt gegen das Geſetz verſtoßen und von dem Einzelnen einen ungeſetzlichen Betrag derſelben erheben, und es kann andererſeits die einzelne Executive der Finanzen in ihren Verfügungen und Maßregeln mit der allgemeinen Verordnung des Finanzminiſteriums in Widerſpruch treten. Die Grundſätze des verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts entſcheiden nun beide Fälle in ſehr einfacher Weiſe: Es iſt grundſätzlich *falſch*, daß das Finanzminiſterium auch in dem Falle entſcheide, wo der Einzelne behauptet, daß von ihm eine *ungeſetzliche* Steuer erhoben ſei, gleichviel ob es ſich um die Steuer ſelbſt oder nur um ihren Betrag handelt; ebenſo wenig kann das Finanzminiſterium endgültig entſcheiden, wo die Verfügungen ſeiner Organe mit den Geſetzen in Widerſpruch ſtehen. In allen dieſen Fällen tritt vielmehr, wie es die Vollziehende Gewalt zeigt, das *Klagerecht* des Einzelnen gegen die Finanzgewalt ein, und wir ſind auch hier der entſchiedenen Ueberzeugung, daß in einem ſolchen Falle nur das bürgerliche Gericht zu entſcheiden habe. Dabei iſt allerdings feſtzuhalten, daß eine ſolche „Klage" des Betreffenden vor Gericht *nicht* einen Suſpenſiveffect beſitzen darf; das heißt, es muß der Einzelne auf Verordnung der Finanzgewalt vorderhand unweigerlich zahlen, wobei ihm das Regreßrecht gegen die Finanzverwaltung offen ſteht, welches er eben durch die Klage geltend macht. Allerdings empfiehlt es ſich

dabei aus praktiſchen Gründen, bei directen, alſo ſich regelmäßig wiederholenden Steuern, ſtatt der baaren Rückerſtattung eine Gutſchreibung für die nächſte Steuerquote einzuführen; bei indirecten Steuern dagegen muß baare Rückzahlung erfolgen. Handelt es ſich jedoch nicht um eine behauptete Verletzung eines beſtehenden Geſetzes des Steuerweſens, ſondern nur einer Verordnung der Finanzverwaltung durch ein untergeordnetes Organ derſelben, ſo findet die Beſchwerde gegen das letztere mit ihren drei Inſtanzen, wie bei jeder andern Beſchwerde, nach den Grundſätzen, welche in der Vollziehenden Gewalt über das Beſchwerdeverfahren aufgeſtellt worden ſind, ſtatt. Es iſt unſerer Meinung nach gar kein Grund vorhanden, für dieſe Fragen und Verhandlungen eigene Gerichte zu bilden, ſondern für das Klagerecht ſind unzweifelhaft die ordentlichen Gerichte competent, für die Beſchwerde die höhere Behörde. Nur auf Einem Punkte iſt die Sache etwas zweifelhaft; das iſt da, wo es ſich um Steuervertheilung (Repartitionsſteuern) durch ſelbſtgewählte Organe der Beſteuerten handelt, und der Einzelne ſich durch den Ausſpruch derſelben verletzt oder zu ſchwer belaſtet glaubt. Hier nun muß man ſcheiden. Soweit es ſich nämlich um die Formen des Verfahrens handelt, welche geſetzlich feſtgeſetzt ſind, tritt offenbar das Recht der Klage ein; jedoch kann der Betheiligte auch hier den Weg der Beſchwerde wählen, was dann der prorogatio fori gleichkommt. Wo dagegen der Streitpunkt in der Sache ſelbſt, der Beſtimmung des Steuerſatzes für den Einzelnen liegt, da iſt das vertheilende Organ ſelbſt ein vollziehendes, und der Einzelne muß daher in einem ſolchen Falle unzweifelhaft ſich an die Finanzverwaltung wenden ſtatt an das ordentliche Gericht. Nur ſollte dabei ſtets das von der erſtern einzuſchlagende Verfahren ein geſetzlich normirtes ſein, namentlich in Beziehung auf die der ganzen Vertheilung zu Grunde liegende Schätzung; und es iſt kein Zweifel, daß, je weiter wir in dem Syſtem der Selbſtbeſteuerung fortſchreiten, um ſo mehr ſich auch dieſes Syſtem des „Verfahrens bei Einſchätzungsbeſchwerden", wie wir es nennen möchten, ausbilden wird. Alle dieſe Punkte zuſammengenommen bilden nun das Finanzrecht der Finanzgewalt als den erſten praktiſchen Theil des verfaſſungsmäßigen Verordnungs- und Vollziehungsrechts. Die obige Darſtellung wird aber ſchon für ſich klar gemacht haben,

daß daſſelbe nur langſam und bei den verſchiedenen Verfaſſungszuſtänden der Völker verſchieden ausgebildet iſt. Wir laſſen daher eine kurze Charakteriſtik der gegenwärtigen Geſtaltung deſſelben hier folgen.

Das Verhältniß, in welchem ſich das Finanzrecht der europäiſchen Staaten entwickelt hat, gehört zu den bedeutſamſten Theilen der Geſchichte ihres öffentlichen Rechts, und keine Finanzwiſſenſchaft ſollte künftig ihre Aufgabe gelöſt glauben, wenn ſie nicht dieſes Gebiet in ſeinen Grundzügen behandelt hat. Auch hier ſind die Hauptſtaaten Europas wieder weſentlich voneinander verſchieden. Nur muß man feſthalten, daß das Finanzrecht einerſeits ohne das Verwaltungsrecht und andererſeits ohne das Steuerſyſtem derſelben nicht dargeſtellt werden kann. Die Elemente deſſelben ſind folgende.

Was zunächſt *England* betrifft, ſo iſt das Princip ſeines Finanzrechts bekanntlich unbedingt das des grundſätzlich ausgebildeten verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts mit Verantwortlichkeit, Klage und Beſchwerde. Es iſt über die erſtere und ihr Verhältniß zur engliſchen Verfaſſung nichts hinzuzufügen. In Betreff der Steuern dagegen iſt feſtzuhalten, daß England kein ſyſtematiſch ausgebildetes Steuerweſen hat und daß daher der Grundſatz des eigentlichen Finanzrechts auch nicht einheitlich hat ausgebildet werden können. Der Charakter des engliſchen Finanzrechts beſteht vielmehr darin, daß *jede einzelne Steuer ihr eigenes, geſetzlich anerkanntes Beſchwerde- und Klagrecht beſitzt*, da für Englands Recht nicht das geſammte Steuerſyſtem, ſondern nur jede einzelne Steuer als ſolche Gegenſtand ſelbſtändiger Bewilligung und mithin eines ſelbſtändigen Geſetzes iſt. Das Steuerrecht hat nun Gneiſt in ſeinem „Engliſchen Verwaltungsrecht" (Bd. 2, von S. 780 an) für jede dieſer Steuern, und zwar mit Recht in engſter Verbindung mit der geſammten Steuererhebung und ihren Organen, erſchöpfend dargeſtellt. Der Grundzug dieſes Finanzrechts iſt, daß jede Steuer *ihre* Steuerverwaltung hat und daß in dieſer Steuerverwaltung zugleich das Organ und die Competenz für das Beſchwerderecht gegeben iſt, während wieder da, wo der Einzelne ſein geſetzliches Recht verletzt glaubt, ihm das eigentliche Klagrecht, jedoch auch hier je nach der Steuer vor dem einen oder dem andern Gerichte zuſteht. Dieſem engliſchen Syſtem fehlt daher im Grunde nichts als das Bewußtſein der Einheit ſeiner leitenden Grundſätze, und dieſes wieder mangelt, weil England faſt ohne finanzielle Literatur iſt. Ganz anders iſt es in *Frankreich*. Wir ſetzen auch für Frankreich das öffentliche Recht der Miniſterverantwortlichkeit als bekannt voraus; von beſonderm Intereſſe iſt dagegen ſein Syſtem des eigentlichen Finanzrechts.

Dieſes nun beruht auf dem weſentlichen Unterſchiede des Rechts in den drei oben von uns angegebenen Punkten. Aus Gründen,

welche wir in der Darſtellung der Vollziehenden Gewalt über das Beamtenſyſtem Frankreichs gegeben haben, hat das franzöſiſche Recht ſelbſt in den Fällen, wo die Regierung als wirthſchaftliche Einzelperſönlichkeit mit Verträgen aller Art ſowol aus der Verwaltung der Domänen als aus dem Privatverkehr, Käufen, Verkäufen und Lieferungen, auftritt, den Gerichten die Competenz der Entſcheidung entzogen und alle aus ſolchen Rechtsgründen entſtandenen Streitigkeiten den Verwaltungsbehörden überwieſen. Natürlich gab es aber in dieſem weiten Gebiete dennoch Fälle, wo das Eingreifen des reinen Privatrechts zu unzweifelhaft war, um einfach beſeitigt werden zu können. So entſtand gerade für die wirthſchaftlichen Rechtsfragen der Finanzverwaltung jenes Frankreich eigenthümliche Gebiet der Contentieux, das wir im verfaſſungsmäßigen Regierungsrecht ausführlich dargeſtellt haben und worauf wir hier einfach verweiſen dürfen. Das Princip der Contentienx iſt, daß die Behörde (der Préfet) das Recht hat, jede Streitigkeit, bei der es ſich um Intereſſen und rechtliche Verpflichtungen der Finanzen handelt, einfach von den Gerichten abzuberufen und ſie einſeitig zu entſcheiden. Von ihm geht in dieſen Fällen die Appellation an den Conſeil d'Etat, in der Section du Contentieux. S. „Vollziehende Gewalt", I, 424 fg. Während in dieſen Fällen das Recht der gerichtlichen Verfolgung wenigſtens zweifelhaft iſt, iſt es in dem zweiten Gebiete, der Ausübung der Regalien, unbedingt ausgeſchloſſen, und die betreffenden Behörden entſcheiden unbedingt allein. Bei den Steuern aber tritt ein doppeltes Verhältniß ein. Wir müſſen hier die Repartitionsſteuern von den unmittelbaren Steuern unterſcheiden. Bei den Repartitionsſteuern werden die entſtehenden Fragen, aber nicht blos die eigentlichen Rechts-, ſondern auch die Vertheilungsfragen von dem Conſeil de préfectnre in erſter Inſtanz entſchieden; bei den individuell eingelegten Steuern tritt dagegen in erſter Inſtanz die Entſcheidung der Präfectur ein; von beiden Entſcheidungen geht die Appellation an die Cour des Comptes, die eine ziemlich verwickelte, hiſtoriſch entſtandene Competenz hat. Aus allen dieſen Beſtimmungen hat ſich eine ſelbſtändige Jurisprudenz gebildet, die einen nicht unweſentlichen Theil der Jurisprndence administrative bildet. Vgl. ſpeciell Dumesnil, „Traité de la législation spéciale du trésor public" (1846) und Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 69 fg.

Dieſe franzöſiſche Auffaſſung iſt nun zwar vielfach maßgebend geworden für das Finanzrecht Deutſchlands; dennoch hat das letztere einen ſelbſtändigen Charakter. Zunächſt jedoch muß bemerkt werden, daß Deutſchland auch hier einer ſelbſtändigen verwaltungsrechtlichen Literatur entgegengeht und auf dieſe Weiſe hinter England in ſeinen Principien und hinter Frankreich in der Ausführung derſelben zurückſteht. Deutſchland theilt ſich in Beziehung auf das Finanzrecht in zwei große Gebiete, denen jedoch ein Grundſatz ge-

meinsam ist. In ganz Deutschland gilt im wesentlichen Unterschiede von Frankreich das allgemeine Princip, daß für privatrechtliche Streitigkeiten aller Art der Staat als Privatperson gegenüber dem Einzelnen zu Gericht zu stehen habe; das ist der eigentliche Begriff des Fiscus, der leider durch Vermischung mit der Finanzverwaltung wieder vielfach unklar wird. (Vgl. z. B. Zöpfl, „Deutsches Staatsrecht", II, §. 488.) Gemeinsam ist ferner etwa mit Ausnahme Preußens der Mangel an gesetzlichen irgendwie ausreichenden Bestimmungen, sodaß hier der Wissenschaft noch ein weites Feld der Bearbeitung offen steht. Soweit das Finanzrecht aber die Verhältnisse der Finanzverwaltung betrifft, also in den zwei von uns erwähnten Gebieten der Regalien und der Steuern, treten die beiden Gruppen ziemlich deutlich auseinander, die norddeutsche, an ihrer Spitze Preußen, und die süddeutsche, an ihrer Spitze Oesterreich. Das Recht der erstern hat allerdings den Vorzug, unzweifelhaft klar zu sein; dasselbe ist zuerst und am klarsten formulirt im „Preußischen Allgemeinen Landrecht", II, §. 78, 79, dessen Bestimmungen durch die Verordnung vom 26. December 1808 aufs neue festgestellt und erweitert worden sind; vgl. darüber Rönne, „Staatsrecht", I, §. 56. Die Principien sind einfach und sehr bestimmt. Jeder Rechtsweg ist ausgeschlossen und nur der Weg der Beschwerde zulässig, ja es erscheint sogar als eine Concession, daß der Betreffende, der sich verletzt glaubt, überhaupt darüber gehört werden soll. Derselbe Grundsatz gilt auch für das Finanzrecht der Selbstverwaltungskörper. Sogar die Rheinprovinzen haben für ihre Conseils de préfecture in Steuerfragen keinen Ersatz bekommen; die Finanzbehörde entscheidet allein und souverän. Es ist das einer von den trüben Resten aus jener Zeit, in welcher Gesetz und Verordnung auch in Preußen noch ohne rechtlichen Unterschied bestanden, und es ist merkwürdig, daß die Verfassungsbildung, erschöpft in Untersuchungen über allgemeine Verfassungsprincipien, auch dieses Gebiet des freien Verwaltungsrechts nicht untersucht hat. So hat Pfeiffer bei aller Breite seiner Darstellung keinen einzigen Paragraphen für das Steuerrecht gefunden; von Umpfenbach gar nicht zu reden; aber auch Hoffmann in seiner „Lehre von den Steuern" läßt die ganze Frage unberührt. Die übrigen Staaten Norddeutschlands haben unsers Wissens überhaupt keine Gesetze darüber und glauben mit dem Grundsatze zu genügen, daß der Fiscus unter dem Privatrechte stehe. Nicht unwesentlich mag dazu der Umstand beigetragen haben, daß überhaupt das ganze Steuerwesen der norddeutschen Staaten nur in vereinzelten und sehr seltenen Fällen Gegenstand einer organischen Gesetzgebung geworden ist, sodaß wir von den meisten Staaten das Steuersystem überhaupt nicht kennen. Einer Rechtsliteratur und Rechtsbildung fehlte daher allerdings ihre erste Voraussetzung, eine Steuergesetzgebung, und dadurch ist es erklärlich, daß man zum Steuerrechte nicht gelangen

konnte; die tiefere Entwickelung der Verfaſſung wird auch dieſes Gebiet nicht unberührt laſſen. Was den Süden Deutſchlands betrifft, ſo beſteht ſein Finanzrecht nur noch in dem erſten Verſuche, neben der Finanzbehörde ein eigenes Steuergericht hinzuſtellen. Dieſen Verſuch verdanken wir der Idee des franzöſiſchen Conseil de préfecture, die in den Verwaltungsgerichten in Baden 1863, Würtemberg und zuletzt Oeſterreich eine wenigſtens dem Princip nach erweiterte neue Geſtalt gefunden hat. Was ſpeciell Oeſterreich betrifft, ſo iſt das „Staatsgrundgeſetz vom 21. December 1867 über die Einſetzung eines Reichsgerichts" ein Beweis davon, wie unklar man ſich dieſe Verhältniſſe gedacht hat. Das Reichsgericht hat endgültig zu entſcheiden über Beſchwerden der Staatsbürger wegen Verletzung der ihnen durch die Verfaſſung gewährleiſteten politiſchen Rechte, nachdem die Angelegenheit im geſetzlich vorgeſchriebenen adminiſtrativen Wege ausgetragen worden iſt. Erſtlich exiſtirt kein geſetzlich vorgeſchriebener adminiſtrativer Weg, zweitens kann über eine ausgetragene Angelegenheit nicht noch einmal entſchieden werden, endlich aber fragt es ſich eben, ob eine Verletzung eines Steuergeſetzes Verletzung eines verfaſſungsmäßigen Rechts iſt. Daneben hat das weitere Staatsgrundgeſetz vom ſelben Datum „über die richterliche Gewalt" im Artikel 15 beſtimmt, daß jeder, „der durch eine Entſcheidung einer Verwaltungsbehörde (alſo offenbar auch einer Finanzbehörde) in ſeinen Rechten verletzt zu ſein behauptet, ſeine Anſprüche vor dem Verwaltungsgerichtshofe im öffentlichen und mündlichen Verfahren geltend machen kann".

Der Verwaltungsgerichtshof hat daher abſolut dieſelbe Competenz wie der Reichsgerichtshof; beide ſind inappellabel, beide entſcheiden daher auch in Steuerfragen, beide entſcheiden auch endgültig über ihre eigene Competenz, und die Verwirrung wäre daher eine ziemlich unlösliche, wenn der Verwaltungsgerichtshof überhaupt ins Leben getreten oder der Reichsgerichtshof auch nur im Stande wäre, den tauſendſten Theil der Rechtsfragen zu erledigen, die an ihn gebracht werden müſſen, da er ſeiner ganzen Natur nach nur für jeden einzelnen Fall berufen wird und trotzdem ganz allein für alle Rechtsſtreitigkeiten aller Gebiete der Verwaltung in allen Theilen des Reichs functioniren ſoll. Das Ganze iſt alſo offenbar eine durchaus unpraktiſche Ausführung eines durchaus praktiſchen Gedankens. Dagegen iſt das, was wir das eigentliche Fiscalrecht nennen, in Oeſterreich ſehr gut geordnet. Das Princip, daß in allen vertragsmäßigen Fragen der Staat als Einzelperſönlichkeit behandelt wird, iſt unbezweifelt anerkannt und hat ſeinen organiſchen und ſogar amtlichen Ausdruck gefunden in dem Syſteme der Finanzprocuratur, der zum Theil wieder die Idee des Conseil d'Etat zum Grunde liegt. Die öſterreichiſche Finanzprocuratur iſt die amtliche Rechtsanwaltſchaft des Staats. Ihre bisjetzt mit gutem Rechte auf-

recht erhaltene Organisation ist durch die Verordnung vom 16. Febr. 1855 gegeben. Sie hat zur Aufgabe, zuerst den Fiscus in allen Fällen direct zu vertreten, wo kein Advocat gebraucht wird; sie hat zweitens als ihre Hauptsache über alle von der Finanzverwaltung einzugehenden Verträge vorher ein Rechtsgutachten abzugeben und bei der Schließung derselben als Consulent der Verwaltung mitzuwirken; endlich hat sie ausdrücklich schon durch die Verordnung vom 13. August 1851 die rechtliche Vertretung des gesammten Staatsvermögens. — Wie sich alle diese Fragen in den übrigen deutschen Staaten verhalten, wissen wir nicht. Denn auch hier gibt es zwar eine deutsche Finanzwissenschaft, aber keine Finanzwissenschaft Deutschlands.

Zweiter Theil.

Die Staatseinnahmen.

Begriff.

Die Staatseinnahmen bilden nun die Gesammtheit der Einnahmen des Staats, insofern sie durch die Thätigkeit der soeben dargelegten Finanzverwaltung zur Deckung der Bedürfnisse der Staatsverwaltung hereingebracht werden.

Die Staatseinnahmen sind nun allerdings ihrem allgemeinen Wesen und Inhalt nach zu allen Zeiten gleich; allein sie sind in Gestalt, Ordnung und Inhalt im einzelnen wieder so verschieden und so reichhaltig und greifen andererseits in die Volks- und Einzelwirthschaft so tief hinein, daß jeder Theil derselben eine selbständige Behandlung fordert.

Die allgemeine Auffassung der Staatseinnahmen ist in drei selbständigen Begriffen gegeben:

Die Finanzwissenschaft hat es mit der Natur und mit dem durch diese Natur gegebenen Inhalte derselben zu thun.

Die Finanzkunde zeigt Zustand, Art und Maß derselben in einem gegebenen Staate.

Die Finanzgeschichte endlich weist aus den einzelnen That-

ſachen und ihrer hiſtoriſchen Reihenfolge nach, daß mit der innern Entwickelung der Staaten die gleichmäßige, organiſche und der Idee der Staatswirthſchaft entſprechende Benutzung aller Quellen der Staatseinnahme naturgemäß Hand in Hand geht. Erſt dieſer Nachweis der organiſchen Entwickelung nach dieſem Ziele macht aus den hiſtoriſchen Angaben über das wechſelnde Finanzweſen eine Finanzgeſchichte im höhern Sinne des Worts. Eine ſolche Finanzgeſchichte hat jeder Staat; ſie iſt von dieſem Geſichtspunkt aus betrachtet ein Theil der Geſchichte der Civiliſation, und es iſt weder möglich, ſich über ihr Intereſſe, noch über ihre praktiſche Bedeutung einen Augenblick zu täuſchen.

Sowie man dagegen von dieſen allgemeinen Begriffen auf die einzelnen Theile der Sache eingeht, ergibt ſich allerdings ein anderes Bild. Und erſt bei dieſem fängt dasjenige an, was wir den Inhalt der Finanzwiſſenſchaft im eigentlichen Sinne zu nennen pflegen.

Die Quellen der Staatseinnahmen oder die Finanzquellen.

Unter den Quellen der Finanzen verſtehen wir diejenigen wirthſchaftlichen Grundverhältniſſe, welche dem Staate ſeine Einnahme geben. Sie zerfallen in drei große ihrer Natur und ihrer Benutzung nach weſentlich verſchiedene Gruppen.

Die erſte Quelle der Finanzen des Staats iſt das wirthſchaftliche Einkommen des Staats. Wirthſchaftliches Staatseinkommen iſt alles dasjenige, welches durch eine auf die Erzeugung deſſelben gerichtete wirthſchaftliche Thätigkeit des Staats und ſeiner Organe hervorgebracht wird. In Beziehung auf dieſe Quelle gelten daher für den Staat im weſentlichen dieſelben Grundſätze, welche überhaupt für jede wirthſchaftliche Thätigkeit gelten. Das Finanzprincip iſt hier daher ein ökonomiſches, und die Ergebniſſe der Verwaltung hängen von der privatwirthſchaftlichen Tüchtigkeit mehr als von ſtaatswirthſchaftlicher Richtigkeit ab. Die beiden Hauptquellen des wirthſchaftlichen Einkommens des Staats ſind das Staatsgut und die Regalien, die natürlich ihre eigene Darſtellung fordern.

Die zweite Quelle der Staatsfinanzen iſt das wirthſchaftliche Einkommen des Einzelnen, das in der Form der

Steuer zu einer Einnahme für den Staat wird. Bei der Steuer gelten wesentlich andere Grundsätze als bei Domänen und Regalien; sie ist der wichtigste Theil aller Staatseinnahmen und bildet ein ganzes System von Finanzquellen, die im ganzen wie im einzelnen besondere Beachtung fordern.

Die dritte Quelle endlich ist der Staatscredit, der in seinen Grundsätzen zwar auf dem allgemeinen Wesen des Credits, in seinen Voraussetzungen aber auf jenen beiden ersten Quellen und ihrem Verhältnisse zu den Ausgaben beruht, sodaß im Grunde beim Staatscredit die Quelle desselben die ganze Staatswirthschaft ist und somit die Wirthschaft des Staats als eine Quelle ihrer eigenen Einnahmen erscheint.

Es leuchtet nun ein, daß das an sich einfache Finanzprincip in seiner praktischen Anwendung auf jene drei Quellen der Einnahmen vielfache Gestaltungen annimmt.

In der That sind jene drei Grundformen nicht etwa blos Kategorien der Theorie, sondern sie bedeuten vielmehr große historische Grundverhältnisse und bezeichnen zugleich in ihrer Vertheilung und Ordnung den Charakter der großen Culturvölker so bestimmt, daß sie nicht blos als ein wesentlicher Theil der Staatswissenschaft, sondern, wie wir sagen möchten, auch der Wissenschaft des Staatenlebens betrachtet werden müssen.

Während nämlich jeder Theil der Einnahmen seine Geschichte hat, ist es zunächst das Verhältniß derselben zueinander, das von specifischer Bedeutung für die Entwickelung der gesammten Staatswirthschaft ist und das man bei der Betrachtung derselben nie außer Acht lassen sollte.

Es ist nämlich kaum zweifelhaft, daß jene drei Grundformen zugleich die drei großen Epochen in der Entwickelung der Staatswirthschaft der europäisch-germanischen Staaten bedeuten. Die Beachtung dieses Verhältnisses ist es, wodurch die Finanzwissenschaft, deren Werth bisher nur das praktische Leben würdigen zu können glaubte, in die höchsten Gebiete der Weltgeschichte und ihres Verständnisses hineingreift und fordern darf, daß man sie künftig wenigstens im ganzen als ein maßgebendes Element der Gesammtentwickelung der menschlichen Geschichte anerkenne. Es mag daher verstattet sein, die leitenden Gesichtspunkte für diese Auffassung hier als die allgemeine Einleitung für den Theil, der

es mit den einzelnen Quellen der Finanzen zu thun hat, kurz zu charakteriſiren.

Elemente der Geſchichte der Staatseinnahmen.

Es iſt nothwendig, bei der höhern Auffaſſung der Staatseinnahmen nicht etwa blos einzelne Erſcheinungen, ſondern den ganzen Gang der Geſchichte ins Auge zu faſſen. Und hier tritt uns mit ſchlagender Gewalt der tiefe Unterſchied der alten Welt von der europäiſch-germaniſchen Staatenbildung auf einem Punkte entgegen, auf welchem man ihn nur ſelten zu ſuchen gewohnt iſt.

Der Grundcharakter des Unterſchiedes zwiſchen der Alten und der Neuen Welt beſteht offenbar auf unſerm Gebiete darin, daß die Alte Welt ſich eigentlich nie, ſelbſt nicht bei den Griechen und Römern, zu dem Gedanken erhoben hat, daß der Staat etwas für ſich ſelbſt thun müſſe, wenn er gedeihen wolle. Alle alten Staaten haben ſich in dem Princip erſchöpft, daß ihre Ehre und Macht darin beſtehe, andere Völker mit dem Schwerte in der Fauſt zu zwingen, ihnen die Mittel ihrer Exiſtenz zu geben. Alle alten Kriege mit fremden Völkern ſind Raubkriege; das Ziel aller alten Kriege war die Unterwerfung zum Zwecke wirthſchaftlicher Ausbeutung; der Schluß aller Kriege war daher Eroberung — gewaltſamer Erwerb des Grundbeſitzes durch Sklaverei — oder der Tribut. Der Tribut iſt die eigentlich charakteriſtiſche Grundform der Staatseinnahmen der Alten Welt; alle eigenen Staatseinnahmen ſind ihrem Grundſatze nach nur Aushülfsmittel, wo der Tribut nicht zu erreichen iſt; eine regelmäßige Belaſtung der wirthſchaftlichen Hülfsquellen des eigenen Staates tritt daher nur ausnahmsweiſe ein und wird nur dauernd, wenn der Tribut nicht ausreicht. Daher fehlt das Verſtändniß deſſen, was wir die Finanzwiſſenſchaft nennen, gänzlich in der claſſiſchen Epoche, ſo ſehr, daß ſelbſt die Grundbegriffe — Domänen, Steuern, Staatscredit — weder ins Griechiſche noch ins Lateiniſche auch nur überſetzt werden können, geſchweige denn, daß man über dieſes Gebiet etwas bei Plato oder Ariſtoteles fände. Wie die Freiheit jener Zeit nur hieß: herrſchen und beſitzen, ſo war die Unfreiheit: beherrſcht werden und Tribut zahlen. Wo daher die Finanzwiſſenſchaft anfängt, hört die Benutzung der

Claſſiker auf. Mit den germaniſchen Völkern beginnt auch hier eine principiell andere Welt.

Dieſe nun iſt in ihrem Princip ſehr einfach. Der Staat der germaniſchen Welt *ſoll ſich ſelbſt* helfen und will es auch. Er ſoll die Bedingungen ſeiner wirthſchaftlichen Exiſtenz in ſich ſelbſt finden und verſteht dies auch auszuführen. Nur geht auch dieſe Entwickelung langſam vor ſich. Sie iſt außerdem keine von dem übrigen Leben des Staats geſonderte, ſondern begleitet daſſelbe vielmehr und bringt es zum Theil ſogar zum Ausdruck. Aber ebendeshalb iſt es von höchſtem Intereſſe, die Stadien dieſer Entwickelung auch für die Finanzwiſſenſchaft zu formuliren. Denn in wenigen Punkten zeichnen ſich dieſelben mit ſolcher Beſtimmtheit und Klarheit ab als gerade hier.

In der That nämlich muß man davon ausgehen, daß jene drei Grundbegriffe, Domänen, Steuern und Credit, zugleich die drei großen Epochen der geſammten Staatswirthſchaft und damit des ganzen Staatslebens enthalten.

In der erſten Epoche iſt der Staat noch eine abſtracte Gewalt, welche ſich um das Leben des Einzelnen und ſeine Verhältniſſe wenig oder gar nicht kümmert, ſondern dem Einzelnen ſelbſt überläßt, für ſich zu ſorgen, ſoweit es ſich nicht um Acte der phyſiſchen Gewalt handelt. Der *Staat hat keine Verwaltung*. Ebendeshalb hat der Staat auch kein Recht, von dem Einzelnen einen Beitrag zu fordern, und ebendeshalb braucht er auch keinen Credit. Die Quelle ſeiner Einnahmen iſt daher ſein eigenes Vermögen, *die Domänen* im weiteſten Sinne des Worts, und die Finanzverwaltung iſt nichts als die Dominicalverwaltung. Die Domäne ſpielt daher in der alten Geſchichte der germaniſchen Staatenbildung eine der wichtigſten Rollen und iſt für die Erklärung der wichtigſten Proceſſe in derſelben ganz unentbehrlich. Auf ihr namentlich beruht die Geſchichte des Merovingiſchen und Karolingiſchen Hauſes und weiter gehend die ganze Ordnung des Lehnsweſens. Sie gewinnt dann eine ganz neue Bedeutung mit dem Entſtehen der einzelnen Staaten und wirkt in ihnen fort je nach ihrer beſondern Natur; allein allenthalben hat ſie Eine große hiſtoriſche Function zu erfüllen. Sie iſt die wirthſchaftliche Baſis des *ſelbſtändigen Königthums* und mit ihm der ſelbſtändigen äußern und innern Staatenbil-

dung, denn ſie wird die Grundlage der materiellen Unabhängigkeit der Könige gegenüber der Herrſchaft und Gewalt der mächtigen ſtändiſchen Körperſchaften. Ebendeshalb wird ſie auch der Ausgangspunkt der innern Verwaltung, und als ihre Erträgniſſe nicht mehr ausreichen, verjüngt ſie ſich gleichſam aufs neue in dem Syſtem und Recht der Regalien, die, obwol ſie unzweifelhaft Verwaltungsinſtitute ſind, dennoch als Theil des Rechts und der Aufgabe der Domänenverwaltung erſcheinen. Die Domäne dauert daher fort und wird dauern, ſolange es ein Königthum gibt. Denn beide ſind nicht blos hiſtoriſch, ſondern organiſch miteinander correſpondirende Begriffe und Thatſachen. Wohl aber nimmt die Domäne ebendeshalb in den verſchiedenen Staaten und Zeiten eine ganz verſchiedene Stellung ein, während das Regal den natürlichen Uebergang zum zweiten Grundbegriffe und zur zweiten Epoche, zu der der Steuern, bildet.

Während nämlich die Domäne das Auftreten des ſelbſtändigen Königthums bedeutet, bedeutet die Steuer das Auftreten des ſelbſtändigen Staats und ſeiner Verwaltung. Sie entſteht wie die letztere langſam und unter heftigem Widerſtreben der Völker, aber ſie iſt unwiderſtehlich, weil ſie eben mehr ausdrückt, als blos eine neue Form der Staatseinnahmen. Sie beginnt mit der Noth des Königthums, dem die Domäne und das Regal nicht mehr genügen; ſie wird raſch aus einer freien Gabe eine öffentliche Pflicht; an dieſe Pflicht knüpft ſich der Gedanke, daß ihr eine Leiſtung entſprechen müſſe; ſie wird daher zur Bedingung, aber ebendeshalb auch zum Recht der Verwaltung; ſie verſchwindet mit den einzelnen Maßregeln derſelben; ſie ſchreitet mit ihnen ſchrittweiſe vorwärts; ſie iſt der wirthſchaftliche Pulsſchlag des Staatslebens. Aber ſie hat den Charakter des letztern. Sie entſteht und wird gefordert, nur wo das poſitive Bedürfniß auftritt; ſie iſt bis zur neueſten Zeit nur die Einnahme gegenüber der Ausgabe; ihr Lebenskreis iſt mit der Verwaltungsmaßregel abgeſchloſſen, für welche ſie erhoben wird, und alle tauſend Fragen, welche ſie anregt, culminiren zuletzt immer in dem Satze, daß die gegenwärtige Steuer ein gegenwärtiges Bedürfniß decken ſolle. Sowie neben dem gegenwärtigen Bedürfniſſe daher das zukünftige auftritt, genügt die Steuer nicht mehr in ihrem alten Sinne; Domänen und Steuern reichen für den das Künftige in

der Gegenwart wollenden Staat nicht mehr aus; er muß eine neue Form seiner Einnahmen sich schaffen, und diese Form ist der Credit.

Einen Credit auch des Staats hat es zu allen Zeiten gegeben; im Grunde war ja auch das tributum des civis romani ein Credit, den der Staat nach dem Siege durch die Beute wiederbezahlte. Auch die Fürsten in der Epoche der Domänen gebrauchten den Credit, aber die Schulden, die sie machten, waren ein persönliches debitum, aber keine Schulden des Staats; sie ruhten auf den Domänen und Regalien; das Volk hatte mit ihnen nichts zu thun. Erst allmählich mit der ständischen Steuerbewilligung wird die Steuer zugleich als Deckung der fürstlichen Schulden bewilligt, weil diese Schulden beginnen, ihrem Wesen nach Schulden des Staats, Mittel für die Verwaltung des Staats zu werden. Jetzt beginnt eine neue Epoche. Ihr Charakter besteht darin, daß diese Schulden mehr und mehr einen regelmäßigen Inhalt des Staatshaushalts bilden; obgleich sie ihrem Umfange nach höchst ungleich sind, sind sie in ihrem Auftreten bereits regelmäßige Erscheinungen; das 17. Jahrhundert und noch mehr das 18. rechnet mit ihnen wie mit einem ganz selbstverständlichen Inhalte des Budgets; das 19. Jahrhundert endlich gibt ihnen die Stellung, die ihnen für die Zukunft gebühren wird.

Denn erst mit unserm Jahrhunderte tritt die Verwaltung vollständig in ihre Rechte ein. Die Erkenntniß wird allgemein, daß keine einzelne Verwaltungsmaßregel von wahrer Bedeutung ist, wenn sie blos der augenblicklichen Gegenwart dient. Was geschieht und begonnen wird, soll für die Dauer geschehen; das gegenwärtige Geschlecht soll dem kommenden vorarbeiten; das Gefühl einer zukünftigen größern Gestaltung der Dinge durchdringt die Staaten von ihren höchsten Spitzen herab bis zu den untersten Gliedern, und verständig tritt das Element der wirthschaftlichen Berechnung hinzu, nachweisend, daß nur das Großartige, alles Umfassende und für die Dauer Berechnete für die Dauer am wenigsten kostet. So entsteht eine ganz andere Auffassung der Verwaltungsaufgaben; mit ihr aber auch eine andere Gestalt der Staatseinnahmen. Es wird unmöglich, mit den gegenwärtigen Ausgaben den zukünftigen Bedürfnissen zu genügen; man

muß die zukünftigen Einnahmen gegenwärtig gebrauchen, und die Form, in der das geſchieht, iſt der Staatscredit. Mit dem Staatscredit tritt eine neue Vertheilung der Verwaltungslaſten ein, entſprechend den Principien der Staatsſchuldenverwaltung, die wir jetzt wol die Staatscreditverwaltung nennen dürfen. Ihre große Aufgabe iſt es, die Laſten des im Credit gegebenen Staatseinkommens ſo zu vertheilen wie die Leiſtungen der Staatsverwaltung, die ihr durch den Credit möglich werden. Darauf beruht der Unterſchied zwiſchen Verzinſung und Schuldentilgung, welche beide die Beträge des Credits, den die Gegenwart genommen hat, den kommenden Geſchlechtern überantworten, welche die Leiſtungen der Gegenwart dereinſt mitgenießen ſollen. Darauf beruht weiter der große Grundſatz, daß die Steuern neben den regelmäßigen Ausgaben auch die außerordentlichen in dem Betrage zu decken haben, in welchem die Zinſen und Tilgungsraten der Schulden es fordern; denn ein Theil jener Verwaltungsmaßregeln verwerthet ſich in der Gegenwart, ein größerer Theil von Jahr zu Jahr mit den kommenden Geſchlechtern. Daher denn die weitere Frage, die der frühern Epoche ganz unbekannt war, ob und wie weit überhaupt die Steuern durch Anlehen zu erſetzen ſeien; daher endlich die große Thatſache, daß jede Steuer zugleich wenigſtens zu einem Drittheile ihres Betrags nicht mehr der Verwaltung der Gegenwart, ſondern der Zukunft und der Vergangenheit angehört, und die Gewißheit, daß die Steuern die regelmäßige Steigerung durch Staatsſchulden und nur ihre unregelmäßige durch die Jahresbedürfniſſe finden. So iſt die dritte Epoche eine weſentlich andere wie die frühern; aber wir ſtehen im Anfange derſelben, und auf die Lehre von der Natur des Staatscredits, wie ſie Rebenius gegeben, folgt das Suchen nach dem Weſen ſeiner Function, wie ſie Dietzel angeregt.

Wir halten daran feſt, wie wir bereits in der erſten Auflage angeregt haben, daß der Credit einen organiſchen Theil der Staatseinnahmen zu bilden hat. Es iſt kein Zweifel mehr, daß der Credit ſeinem höhern Weſen nach die gegenwärtige Ausgabe künftiger Einnahmen iſt. Und es iſt daher unzweifelhaft, daß man den Credit künftig nicht blos als die Lehre von den Staatsſchulden, ſondern als einen Theil der Einnahmen behandeln wird. Es iſt höchſt bezeichnend und kein Fortſchritt, daß, während Malchus noch den Be-

griff des Staatscredits hat, seit Rau die ganze Finanzwissenschaft nur von Staatsschulden spricht, wie namentlich Umpfenbach und Pfeiffer, die weder den Privatcreditstandpunkt von Nebenius noch den höhern staatswirthschaftlichen von Dietzel zur Geltung gebracht haben.

Erstes Hauptstück.

Das wirthschaftliche Einkommen des Staats.

Begriff.

Unter dem wirthschaftlichen Einkommen des Staats verstehen wir die Gesammtheit aller derjenigen Einnahmen, welche durch eine wirthschaftliche Thätigkeit des Staats erzeugt werden.

Diese Einnahmen zerfallen wieder in drei große Gruppen. Die erste entsteht durch die Bewirthschaftung derjenigen Güter, welche Eigenthum des Staats sind und durch die wirthschaftliche Thätigkeit des Staats zu einem Ertrage gebracht werden. Die zweite besteht dagegen aus Einnahmen, welche der Staat für solche Leistungen von den Einzelnen empfängt, die ihrer Natur nach nur von der Staatsgewalt im Interesse des Gesammtlebens vollzogen werden können. Wir nennen die ersten die Einnahmen aus den Staatsgütern, die zweiten die Einnahmen aus den Regalien oder den wirthschaftlichen Hoheitsrechten des Staats. Die dritte Gruppe entsteht durch Einnahmen, die der Staat für Leistungen empfängt, die er im Interesse eines einzelnen vollzieht und die wir die Gebühren nennen.

Der allgemeine Charakter dieser Formen der Staatseinnahmen ist neben innerer Gleichheit dennoch tief verschieden, und es muß als eine wesentliche Aufgabe der Finanzwissenschaft betrachtet werden, sowol diese Gleichheit als diese Verschiedenheit zu charakterisiren. Denn auf der ersten beruht ihr Unterschied von Steuern und Staatscredit, auf der zweiten ihre eigene Entwickelung bis zur Gegenwart.

Sind nämlich Domänen, Regalien und Gebühren Einnah-

men, welche der Staat ſich durch ſeine wirthſchaftliche Thätigkeit erwirbt, ſo folgt zuerſt, daß der Ertrag, den ſie geben ſollen und können, auch auf denſelben wirthſchaftlichen Geſetzen beruht, welche überhaupt über die Productivität einer wirthſchaftlichen Thätigkeit entſcheiden. Der Staat muß auf jene Leiſtungen ſeinerſeits Verwendungen machen, muß dahin ſtreben, ihnen einen höhern Werth zu geben als den der Verwendungen auf ihre Herſtellung, und muß ſich begnügen mit dem Reinertrage, der aus der wirthſchaftlichen Productivität dieſer Leiſtungen hervorgeht. Er muß ſich zweitens ſagen, daß es nicht in ſeiner Gewalt ſteht, aus denſelben ein höheres Einkommen zu erzielen als dasjenige, welches die Geſetze der Volkswirthſchaft zulaſſen, und daß jeder dahin zielende Verſuch zu einem vergeblichen wird. Er muß daher drittens für dieſelben eine ganz andere Auffaſſung zu Grunde legen wie bei Steuern und Credit. Er muß dieſe Einnahmen nicht von dem Standpunkte einer in der Macht ſeiner Geſetze liegenden Einkommensquelle betrachten, ſondern er muß ſie vielmehr nach ihrer rein wirthſchaftlichen Natur anſehen und ſeine Verwaltung ſo viel als möglich nach dieſer ihrer wirthſchaftlichen Natur einrichten. Er muß aber endlich viertens davon ausgehen, daß auch auf dieſem Standpunkte jene Einnahmen für ihn ſchließlich ebenſo wenig Selbſtzweck ſind als die aus den Steuern fließenden; auch ſie ſind Mittel für ſeine das ganze Volksleben umfaſſende Function; und es folgt daher, daß er ſelbſt nach dieſem wirthſchaftlichen Reinerträgniſſe nur ſo weit ſtreben ſoll, als dieſes Streben nicht durch die höhern Aufgaben der Verwaltung beſchränkt iſt. Daraus wieder folgt, daß, je höher die Idee der Verwaltung ſich entwickelt, um ſo mehr auch der Gedanke in den Hintergrund tritt, aus den wirthſchaftlichen Thätigkeiten des Staats überhaupt eine eigentliche Einnahme machen zu wollen. Das finanzielle Element wird mit dem Fortſchritte des Staatslebens mehr und mehr von dem Princip der Verwaltung abſorbirt, und das ganze Gebiet ändert ſomit ſeinen Charakter. Während anfangs der Geſichtspunkt der Einnahme, welche der Staat aus ihnen zieht, die Hauptſache iſt, wird allmählich der Einfluß derſelben auf das geſammte Volksleben das leitende Princip der Verwaltung, ſodaß mit dem 19. Jahrhundert der Gedanke überwiegend wird, daß

der Staat unbedenklich den gesammten wirthschaftlichen Ertrag aufgeben, ja sogar unter Umständen noch Zubuße geben müsse, damit jene Thätigkeiten ihrem vollen Zwecke für die Gesammtentwickelung entsprechen. Daraus dann ergibt sich schließlich, daß auch die ganze Lehre von diesem Theile der Staatseinnahmen, anstatt wie früher in den Finanzen, nunmehr in der Darstellung der innern Verwaltung ihren Schwerpunkt findet; und so bildet sich das heraus, was für die meisten Theile dieses Gebiets jetzt die Hauptsache wird, daß nämlich die ganze wirthschaftliche Thätigkeit der Staaten eine Verwaltungsthätigkeit geworden ist, welche die Finanzwissenschaft nur noch von der Seite ihres wirthschaftlichen Betriebes berechnet, indem dieselbe sich von den übrigen Verwaltungsthätigkeiten dadurch unterscheidet, daß sie nicht blos wie die letztere Verwendungen für allgemeine Zwecke enthält, sondern auch Einnahmen durch die Erfüllung derselben gewinnt, was bei den übrigen nicht oder wenig der Fall ist. Allerdings stehen alle drei Arten des wirthschaftlichen Einkommens in dieser Beziehung gegenwärtig noch auf einem Uebergangspunkte, und das macht dann wieder ihre Darstellung schwierig; allein es ist kein Zweifel, daß jene höhere Natur dieser Einnahmequellen sich unwiderstehlich Bahn bricht und daß die frühere Auffassung in vielen Fällen auch schon praktisch der neuern Platz gemacht hat.

Diese Basis nun gewinnt feste Gestalt, indem wir nunmehr jede dieser drei Einnahmequellen für sich betrachten. Denn obwol im Princip ganz gleichartig, sind sie in ihrem Object und ihrer Ausführung so tief verschieden, daß man die Gleichartigkeit derselben nicht weiter als bis zu jenem Punkte festhalten kann. In der That besteht ein wesentliches Element ihrer Geschichte darin, daß sich allmählich für jedes dieser Gebiete ein selbständiges Verwaltungssystem ausbildet, und daß jener Kampf zwischen dem finanziellen und Verwaltungselement eben dadurch für jeden einzelnen Theil wieder eine besondere Geschichte hat. Dadurch wird der Reichthum dieses Stoffes ein außerordentlich großer und ist nur dadurch zu beherrschen, daß man auf jedem Punkte eben jene beiden Elemente so weit als möglich auseinanderhält.

Was nun schließlich das Verhältniß der drei großen Völker zueinander betrifft, so kann man im allgemeinen sagen, daß in England und Frankreich die Staatsgüter eine viel geringere Rolle spielen als in Deutschland; daß dagegen der Standpunkt der Verwaltung für die Regalien in England zuerst zur vollen Geltung gelangt und von da aus nach Frankreich und Deutschland übergeht. Frankreich hat seinerseits namentlich das Gebührenwesen zu einer höchst wichtigen Finanzquelle gemacht, während seine Domänen ziemlich unbedeutend geworden sind. In Deutschland bilden endlich die Domänen einen wichtigen Theil der Staatseinnahmen; die Regalien sind dem englisch-französischen Vorgange entsprechend geordnet, das Gebührenwesen aber ist hier in hohem Grade unklar und verschieden, sodaß wir für das letztere kaum ein vollkommen ausreichendes Bild werden geben können.

Erstes Hauptstück.

Die Staatsgüter und ihr Ertrag.

Begriff.

Die Staatsgüter umfassen ihrem formalen Begriffe nach die Gesammtheit der Güter, welche im Eigenthum des Staats sind; im speciellen Sinne jedoch nur diejenigen, welche durch ihre Verwaltung einen Ertrag für die Einnahme des Staats geben.

Schon in den Staatsgütern erscheint daher jenes doppelte Element, das das gesammte wirthschaftliche Einkommen des Staats beherrscht. Allerdings sind die Staatsgüter Quellen der Einnahme des Staats; allein ihre Verwaltung soll davon ausgehen, daß sie nicht so sehr als Mittel für den Erwerb solcher Einnahmen dienen, sondern vielmehr als Bedingungen für die Forderung des allgemeinen Fortschritts der Volkswirthschaft behandelt werden sollen. Ihre Geschichte sowie ihr gegenwärtiger Standpunkt sind der Ausdruck des Kampfes dieser beiden Elemente; dieser Kampf wiederholt sich in jedem Theile derselben; und mit Recht hat man daher von Anfang an die historische Darlegung

des ganzen Domänenweſens der Forderung zu Grunde gelegt, welche die heutige Staatswiſſenſchaft auch an ihre finanzielle Verwaltung zu ſtellen hat.

Elemente ihrer Geſchichte.

Die großen Perioden, in denen die Geſchichte der Domänen verläuft, ſind in der That der erſte und gleichſam materielle Ausdruck des Proceſſes, in dem ſich die Idee der innern Verwaltung auch auf dieſem Gebiete ihre Geltung verſchafft; und bei großer örtlicher Wichtigkeit der einzelnen auf die Staatsgüter bezüglichen Thatſachen iſt es zuletzt doch eben dieſer Zuſammenhang mit der Entwickelung der innern Verwaltung, welcher jener Geſchichte ihre höhere und dauernde Bedeutung verleiht und eben dadurch auch den richtigen Standpunkt für die Beurtheilung der einzelnen Theile in der Gegenwart abgibt.

Wir unterſcheiden drei Hauptepochen: die Staatsgüter der Lehnszeit, die Kameralverwaltung und die ſtaatswirthſchaftliche Verwaltung derſelben.

I. Die Lehnsepoche. Geht man auf die letzte Baſis des Staatsgüterweſens der Lehnsepoche zurück, ſo beruht daſſelbe hier auf dem Unterſchiede zwiſchen der Landesherrlichkeit und der Grundherrlichkeit. Der Landesherr iſt der Eigenthümer alles nicht in den Privatbeſitz gelangten Grundes und Bodens und hat über dieſelben die Rechte des Grundherrn; über die Grundherren ſelbſt aber hat er das Lehnrecht. Als Grundherr der öffentlichen Güter hat er allein die Verwaltung und das Einkommen aus denſelben, dafür aber auch dieſelben Pflichten wie der Grundherr. Princip iſt, daß dieſes Einkommen die Grundlage ſeiner öffentlichen Wirthſchaft bildet. Das Volk hat über die letztere keine Controle, ſteuert aber auch nichts bei, wenn er mit den Einnahmen nicht ausreicht. Die Natur dieſer öffentlichen Güter bringt es mit ſich, daß die Verwaltung derſelben eine durchſtehend örtliche iſt und daß die meiſten Einnahmen nur als Naturaleinnahmen erſcheinen. Daher denn die Nothwendigkeit, in Fällen der Noth ſtatt an dieſes Einkommen ſich vielmehr an die Subſtanz derſelben zu halten und dieſe Güter ſelbſt zu veräußern und zu verpfänden. Daher wieder die bekannte Thatſache der Zerſplitterung des ur-

ſprünglich gewaltigen Domänenbeſitzes; faſt die Hälfte aller großen Beſitzungen ſind verſchenkte oder verliehene Domänen. Das Recht des Landesherrn dazu wird nicht bezweifelt, um ſo weniger, als die Verleihungen urſprünglich ſtets an die Perſon geſchahen und der dauernde Erwerb ſich erſt langſam herausbildete. Nur die Schenkungen an die Kirche begründen ſofort ein Eigenthum. Von einer eigentlichen Verwaltung iſt nur in ſehr einzelnen Fällen die Rede; dennoch beginnt ſchon ſehr früh eine Aufzeichnung des dem Landesherrn zuſtehenden Dominialbeſitzes durch die Schreiber des Fürſten in der Camera Principis, welche ſich dann auch zum Gerichte über etwaige Streitigkeiten aufwirft und als ſolches anerkannt wird. Das iſt die Hofkammer, die Cour des Comptes, die Court of Exchequer. Dadurch entſteht eine gewiſſe Ordnung der Berechnung, welche damals, da der Fürſt noch keine andere Einnahme als die aus ſeinen Domänen hat, die erſte und eigentliche Form des Staatshaushalts iſt. Die großen Kategorien, in denen ſich dieſe urſprünglichen Budgets zuſammenfaſſen laſſen, ſind die *Gefälle*, die der Landesherr als Lehnsherr bezieht, die eigentlichen *Lehndienſte*, die für die Verleihung und Belehnung geleiſtet werden, und endlich die *Verleihungen* ſelbſt, welche den Vertrag zwiſchen Landesherrn und Vaſallen enthalten. Bei unendlicher Verſchiedenheit im einzelnen iſt hier dennoch das Recht und die Ordnung ziemlich gleichartig in ganz Europa; ſelbſt das formale Princip der Tenancy in capite in England ändert an der Sache nicht viel. Eine weſentlich neue Geſtalt entſteht erſt in der folgenden Epoche.

II. Dieſe Epoche beginnt da, wo mit den eigentlichen Beamteten und namentlich mit dem ſtehenden Heere das Fürſtenthum des baaren Geldes bedarf, und daher jetzt daran denkt, aus den Domänen eine Ertragswirthſchaft zu machen. Damit tritt jetzt die Nothwendigkeit einer ſelbſtändigen *Verwaltung* dieſer Domänen ein; mit dem durch die Verwaltung entſtehenden Steuerertrage aber auch das Intereſſe an dem Beſitze, und damit die rechtliche Frage nach dem *Eigenthum* an den Domänen. Daraus ergeben ſich dann die beiden großen Richtungen für die Behandlung der auf die Domäne bezüglichen Fragen.

Die erſte dieſer Richtungen nennen wir das *Kameralſyſtem*. Das Kameralſyſtem iſt der Verſuch, vermöge der allmählich ein-

tretenden und zu einem förmlichen Syſteme ausgebildeten amtlichen Etragsverwaltung der dem Landesherrn gehörigen Beſitzungen dem letztern die möglichſt große Einnahme aus denſelben zu verſchaffen. Das Streben danach erzeugt nun naturgemäß durch die Verſchiedenheit der Güter eine Verſchiedenheit der Grundſätze, nach denen die Verwaltung vorgeht; das Bedürfniß einer tüchtigen Verwaltung, die Forderung einer gewiſſen fachmänniſchen Bildung für dieſelbe; dieſe wird wiſſenſchaftlich formulirt und beginnt ein ſelbſtändiger Theil der Berufsbildung zu werden; und ſo entſteht die ſogenannte Kameralwiſſenſchaft neben und zum Theil gegenüber der Nationalökonomie als die praktiſche Seite der letztern. Die Kameralwiſſenſchaft bewirkt dann die Scheidung in der Verwaltung der einzelnen Arten der Staatsgüter und damit wird der Boden für die wiſſenſchaftliche Behandlung derſelben in der folgenden Epoche gewonnen, während das juriſtiſche Element eine weſentlich andere Wirkung ausübt.

Die zweite juriſtiſche Richtung nämlich enthält die Entſcheidung über die Frage nach dem Recht über die Staatsgüter. Ihre Grundlage liegt in der Entwickelung des Staatsrechts, wie die des Kameralſyſtems in der des Staatshaushalts liegt. Mit dem 17. Jahrhundert ſchon ſcheidet ſich faſt noch unbewußt aber doch ſehr beſtimmt die Idee des Staats als der ſelbſtändigen Gemeinſchaft der Menſchen von dem Fürſtenthum als dem Oberhaupt, und dieſes wieder von der Perſon des Fürſten als einer einzelnen rechtlichen Perſönlichkeit. Dieſe Unterſcheidung, auf die bisher ungeſchiedene Maſſe der Staatsgüter angewendet, erzeugt nun die drei Kategorien der Domänen, die namentlich durch die Schärfe der römiſch-rechtlichen Definitionen zur Geltung gelangen, und die ſelbſt für die Gegenwart auch in der verfaſſungsmäßigen Staatswirthſchaft noch maßgebend geworden ſind. Dieſe Kategorien ſind:

1) Das Privateigenthum des regierenden Fürſten, die ſogenannten Chatoullegüter. Nur hiſtoriſche Gründe haben veranlaßt, daß man dahin nur die Grundbeſitzungen deſſelben rechnet. Es leuchtet ein, daß hier die Bezeichnung als Staatsgut nur ſehr uneigentlich gebraucht wird. Der Begriff des Privateigenthums ſchließt an ſich den des Staatsguts aus; er zeigt, daß der Erwerbstitel ein privatrechtlicher und mithin die ganze Verwaltung eine von dem Finanzweſen vollkommen unabhängige iſt,

daß also dasselbe nie einen Theil der Staatseinnahmen durch ihren Reinertrag bilden kann. Im engern Sinne bezeichnet man als Chatoullegüter diejenigen fürstlichen Fideicommißgüter, deren Ertrag dem regierenden Fürsten ein vollkommen freies Einkommen für seine individuelle Verfügung gibt, sodaß sie im übrigen unter die folgende Art fallen.

2) Die Güter des fürstlichen Hauses — fürstliche Fideicommißgüter — sind diejenigen Staatsgüter, deren Ertrag das selbständige, vom übrigen Staatshaushalt unabhängige Einkommen des fürstlichen Hauses bildet. Sie sind Staatsgüter, insofern ihre Substanz, die Güter selbst, der Verfügung des fürstlichen Hauses entzogen sind; sie gehören aber in die Kategorie privatrechtlicher Güter, insofern ihr Ertrag keinen Gegenstand der Finanzverwaltung bildet, sondern nur dem Bedarf des fürstlichen Hauses zur Verfügung steht. Die Verwaltung derselben ist daher meistens auch der Finanzverwaltung entzogen und steht unter eigenen Angestellten und Dienern des fürstlichen Hauses. Doch sind hier Modificationen möglich, die jedoch nur durch förmliche Gesetze festgestellt werden können.

3) Die eigentlichen Staatsgüter. Diese umfassen alle Güterkapitalien, deren Ertrag und Verwaltung dem Finanzwesen des Staats zusteht. Nur sie haben die allgemeine, im Wesen der Staatswirthschaft liegende Bestimmung der Staatsgüter, und nur bei ihnen kann daher von dem staatswirthschaftlichen Princip und System der Verwaltung die Rede sein.

Allerdings aber treten die Fragen und Auffassungen, die sich daran knüpfen, erst mit dem 19. Jahrhundert und seiner verfassungsmäßigen Staatswirthschaft ins Leben, und jetzt beginnt damit die neue Epoche in der Geschichte der Staatsgüter.

III. Das große Princip der verfassungsmäßigen Epoche der Verwaltung der Staatsgüter ist *zuerst* der Gedanke, die Staatsgüter als ein Ganzes der fürstlich-persönlichen Verwaltung zu entziehen, und sie als Güter des Staats der Finanzverwaltung und ihrer fachmännischen Verantwortlichkeit zu übergeben. Sowie das geschieht, muß durch die innige Verbindung der Finanzverwaltung mit der des Innern der *zweite* Gedanke entstehen, der namentlich durch die gewaltige Entwickelung des Steuerwesens als der eigentlichen Einnahmequelle des Staats rasch gefördert

wird, daß die finanzielle Bedeutung der Staatsgüter eine untergeordnete ſei, und daß ſtatt der bloßen bisher allein maßgebenden Ertragsverwaltung vielmehr das höhere öffentliche Intereſſe der Volkswirthſchaft die ganze Staatsgüterverwaltung zu beſtimmen habe. Damit entſtehen denn auch hier zwei große Richtungen, die noch vielfach unklar verſchmolzen ſind, die aber geſchieden werden müſſen, wenn man den gegenwärtigen Zuſtand der Staatsgüterverwaltung richtig beurtheilen will, die der Finanzverwaltung und die der Verwaltung des Innern.

Die finanzielle Auffaſſung der Staatsgüter zuerſt betrachtet dieſelben nur als ein Element der Einnahme des Staats und faßt ſie daher auch alle von dem gleichen Geſichtspunkte auf, ohne ihre volkswirthſchaftliche Beſonderheit zur Geltung kommen zu laſſen. Aus dieſem finanziellen Geſichtspunkt ergeben ſich zwei Fragen, welche nach dieſer Seite hin den Kern der Lehre von den Staatsgütern bilden.

Die erſte Frage iſt die nach der möglichſt einträglichen Bewirthſchaftung derſelben. Hier tritt natürlich das techniſche Element in den Vordergrund und die Finanzlehre wird zur Kameralwiſſenſchaft über Landwirthſchaft, Forſt-, Berg-, Hüttenweſen und anderes. Die zweite Frage iſt die, ob der Beſitz von Staatsgütern überhaupt für die Finanzen wünſchenswerth ſei, und welche Bedeutung er für dieſelben habe. Die Staatsgüter erſcheinen für den erſten Geſichtspunkt zuerſt als eine vollkommen ſichere, vom Zufall und der Steuerfähigkeit unabhängige Einnahmequelle; die allgemeinere Betrachtung zeigt aber, daß der Dominialertrag erſtlich in den Händen des Staats ſtets ein ſehr geringer iſt, zweitens daß er nicht ſicherer iſt wie jeder andere, und drittens daß er den Bedürfniſſen des Staats gegenüber faſt verſchwindend klein iſt. Damit iſt die Grundlage für die Beantwortung der zweiten Frage gegeben, ob die Staatsgüter eine zweckmäßige Form des Staatsſchatzes bilden. Man iſt ſich wol jetzt darüber einig, daß dies nicht der Fall ſei; vor allem aus dem einfachen Grunde, weil gerade die Zeiten, in denen man einen Staatsſchatz braucht, den Marktpreis für etwaige Verkäufe von Staatsgütern am allerungünſtigſten erſcheinen laſſen. Die Finanzwiſſenſchaft hat daher nur noch Einen Punkt, um deſſentwillen ſie noch an den Staatsgütern feſthält; das iſt die in einigen

Ländern auf hiſtoriſcher Baſis feſtgehaltene Beſtimmung, daß die Staatsgüter die Grundlage für die Civilliſte des Landesherrn bilden. Wo das der Fall iſt, muß natürlich die Ertragswirthſchaft nach den Grundſätzen der Kameralwiſſenſchaft fortgeſetzt werden. Hier iſt im ganzen nur wenig fraglich; im einzelnen iſt es Sache der techniſchen Verwaltung und der örtlichen Verhältniſſe.

Was nun die Auffaſſung vom Standpunkte der innern Verwaltung betrifft, ſo betrachtet ſie die Staatsgüter nicht als ein ertragsfähiges Kapital, ſondern vielmehr als ein Mittel für ihre höhern Culturzwecke. Von dieſem Standpunkt aus iſt ſie es, welche die Arten der Staatsdomänen zu ſcheiden und die finanziellen Fragen ihren Anforderungen zu unterordnen gelehrt hat. Von ihr beginnt die höhere ſtaatswirthſchaftliche Lehre von den Staatsgütern; es iſt nicht mehr möglich, ſie als ein gleichartiges Ganze zu behandeln. Sie faßt den Staatsbeſitz, die Staatsdomänen und die Staatsgefälle für ſich auf, ſtellt für jedes derſelben ſelbſtändige Grundſätze hin und ſo erſt gelangen wir zu einer wiſſenſchaftlichen Behandlung des Staatsgüterweſens, welches, vom Steuerweſen gründlich verſchieden, den Uebergang von der innern Verwaltung zu den Finanzen bildet.

Indem auf dieſe Weiſe die allgemeinen Grundſätze der Finanzen der Kameralwiſſenſchaft und der innern Verwaltung für jeden jener Theile einen beſondern Inhalt ergeben, entſteht das, was wir das Syſtem der Lehre von den Staatsgütern nennen.

Auch die Lehre von den Domänen hat in der Finanzwiſſenſchaft ihren eigenthümlichen Gang genommen. Man kann im allgemeinen ſagen, daß die gegenwärtige Geſtalt dieſer Lehre aus den beiden ziemlich verſchiedenen Ausgangspunkten der franzöſiſch-engliſchen Literatur einerſeits und der deutſchen andererſeits hervorgegangen iſt.

Der erſte, der die Lehre von den Domänen als Theil der Lehre von dem Standpunkte der Finanzwiſſenſchaft auffaßte, war Bodinus („De republica", Buch 6, Kap. 2). Er ſieht in ihnen den alten ager publicus, ſtellt den Grundſatz auf, daß derſelbe auf keine Weiſe verjähren oder veräußert werden dürfe, bemerkt indeß, daß die inculta praedia am beſten veräußert werden, „ex quibus nihil utilitatis respublica decerpit". Er citirt gute Beiſpiele aus der franzöſiſchen Geſchichte. Auch Montesquieu, der übrigens die Domänen nur beiläufig erwähnt, iſt gegen die Veräußerung (Buch 26, 17 u. öft.).

Adam Smith faßt die ganze Domänenfrage rein von dem Geſichtspunkte der gewerblichen Unternehmungen des Staats und iſt daher für die Veräußerung. In unſerm Jahrhundert iſt dieſelbe in der engliſch-franzöſiſchen Literatur ſo gut als verſchwunden, beſonders wol, weil die Domänen in Frankreich und England ſo unbedeutende Quellen der Einnahme bilden. In Deutſchland war ſie zuerſt eine Rechtsfrage; im vorigen Jahrhundert dagegen ward ſie zur Grundlage jener eigenthümlichen Formation der Wiſſenſchaft, die wir als Kameralwiſſenſchaft bezeichnen. Als nun die eigentliche Finanzwiſſenſchaft entſtand, war wieder Juſti der erſte, der in ſeinem „Syſtem des Finanzweſens", S. 1766 vom §. 143 an, wenn auch nicht als ein ſyſtematiſches Ganze, die Domänen gründlich ſowol vom Standpunkte der Finanzen als dem der innern Verwaltung beſprach (ſ. unten). Im allgemeinen iſt zu dem, was er vor hundert Jahren geſagt hat, wenig Neues hinzugefügt. Sonnenfels (III, §. 105), Soden (§. 38 fg.), von Jakob (§. 622 fg.) haben ſich auf die Verwaltung der Domänen gar nicht eingelaſſen, ſondern ſich nur für den rationellen Verkauf entſchieden. Baumſtark dagegen, wie ſeine Vorgänger Schmalz und Rau („Kameralwiſſenſchaft"), machten die Verwaltungslehre der Domänen zur Hauptſache. In der neueſten Geſtalt der Finanzwiſſenſchaft haben Malchus (S. 22 fg.), Lotz („Handbuch", III, S. 120 fg.) und Rau („Finanzwiſſenſchaft", 4. Ausgabe, S. 107 fg.) beide Standpunkte verſchmolzen und ſowol die allgemeine finanzielle Bedeutung der Domänen als auch die Grundformen ihrer rationellen Verwaltung miteinander verbunden, was namentlich für Deutſchland ohne Zweifel das Richtigſte iſt, wenn auch auf das letztere ſehr leicht etwas zu viel Gewicht gelegt wird. Die Darſtellung des ganzen Verhältniſſes iſt in jeder Beziehung ausgezeichnet bei Rau und dürfte den vorzüglichſten Theil des ganzen reichen Werkes bilden. Vgl. namentlich über den rechtlichen Unterſchied §. 90 u. 91 und über die Kaſſenführung §. 92 u. 93.

Von den Neuern hat E. Pfeiffer in ſeinen „Staatseinnahmen" die ganze Lehre im Band I, Theil 3, ſehr verſtändlich behandelt, jedoch fehlt ihm die ſyſtematiſche Einheit der Auffaſſung im einzelnen, während wir ſeinem Gedanken (Buch II, Kap. 2, §. 61), daß der Domänenbeſitz des Staates wie eine allgemeine Einkommenſteuer wirke, nicht recht haben folgen können. Seine ſtatiſtiſchen Nachrichten (S. 145 fg.) ſind ſehr ſchätzbar, jedoch zu ſehr zerſtreut, um ein vollſtändiges Bild zu geben, und ſeine Verwechſelung vom Monopol und Regal, wie z. B. namentlich bei Jagd und Fiſcherei (S. 217), verwirrt die Auffaſſung. Es iſt nicht genug, zu ſcheiden, man muß auch der Einheit ſich bewußt bleiben.

System der Staatsgüter und ihrer Verwaltung.

I. Der Staatsbesitz.

Unter Staatsbesitz verstehen wir alle diejenigen Staatsgüter, die nicht dazu bestimmt sind, einen eigenen Ertrag zu geben und durch denselben die Einnahmen des Staats zu vermehren, sondern die in ihrer Benutzung nur die Mittel für allgemeine Staatszwecke darbieten.

Diese allgemeinen Aufgaben des Staats sind die Vertheidigung des Staats, die Repräsentation desselben, die Verwaltung seiner Angelegenheiten, die Bedingungen des Güterumlaufs und die Bildung des Volks.

Die Staatsbesitzungen ordnen sich nach diesen Zwecken. Sie sind: der militärische Besitz (Festungswerke, Arsenale, Kasernen ꝛc.), die Schatzkammer des Staats (Reichskleinodien) und Residenzen, die Gebäude und Einrichtungen für die Administrationszweige, die Straßen, Wege, Brücken, Häfen und Uferbauten und die öffentlichen Unterrichts-, Bildungs- und Volksbelustigungsanstalten (Schulhäuser, Akademien, Bibliotheken, Museen, Galerien, Sammlungen u. s. w.).

Aus dieser ihrer Bestimmung folgt ihre Doppelstellung in der Wissenschaft wie in der Verwaltung. Sie sind allerdings zuerst und vor allen Dingen öffentliches Eigenthum und als ihr persönlicher Eigenthümer erscheint der Staat. Sie haben einen Werth, fordern Gestehungs-, Unterhaltungskosten und können ausnahmsweise veräußert werden. Sie gehören daher in diesem Sinne als wirthschaftliche Werthe der Lehre von den Staatsgütern. Allein da sie nicht für die Erzielung von Einnahmen bestimmt sind, so erscheinen sie in der That als etwas ganz anderes. Sie sind Verwaltungsanstalten, welche zu den Bedingungen für die einzelnen Zweige der Verwaltung gehören. Die Verwaltung derselben selbst fällt daher auch nicht unter das Finanzministerium, sondern unter die einzelnen Ministerien (Krieg, Cultus, Handel, Inneres u. s. w.), welche dieselben als ihren Besitz in ihren Inventarien aufführen und die Ausgaben und Administration derselben selbständig bestreiten, je mit eigenem Budget, Personal, Buchführung u. s. w. Aus dieser ihrer Be-

ſtimmung für den öffentlichen Dienſt entſpringt auch das Princip ihres Rechts; ſie ſind im Privatverkehre unerwerbbar und unverjährbar. Und ſo gehören ſie nur im formalen Sinne der Finanzwiſſenſchaft an.

Der Gedanke, das, was wir den Staatsbeſitz nennen, in die Finanzwiſſenſchaft aufzunehmen, gehört deshalb der neueſten Zeit an, weil derſelbe eben keinen Ertrag bietet und bieten ſoll und im Grunde nur der Verwaltung der Ausgaben angehört. Man hat den Unterſchied zwiſchen dem Staatsbeſitze und dem Staatsgute zuerſt in Frankreich gemacht, und zwar ſchon im Code Napoléon. Vgl. die Darſtellung bei von Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs": S. 210, domaine public (Code Napoléon, 538, 541, 2226), unveräußerlich, unverjährbar, und dem Staate zur Erfüllung ſeiner Aufgaben unentbehrlich, und domaine de l'état, durch Geſetz vom 1. Dec. 1790 veräußerlich und durch Code Napoléon, 2227, verjährbar. In England iſt der Staatsbeſitz formell als Eigenthum des Königs oder der Selbſtverwaltungskörper anerkannt und als ſolches nur vermöge eines Geſetzes dem Verkehre unterzogen. Die deutſche Finanzwiſſenſchaft hat ſich wenig um das Ganze gekümmert. Der Ausdruck Gebrauchsvermögen in der deutſchen Literatur iſt höchſt incorrect. Vgl. Rau, §. 88. Die Schätzung in Geld wird ſchon von Rau als wenig bedeutſam bezeichnet. Die Neuern, wie Pfeiffer und Umpfenbach, laſſen es ganz weg.

II. Die Staatsdomänen.

Begriff, Princip und Syſtem.

Als Staatsdomänen bezeichnet man die Geſammtheit der für Urproduction und Landwirthſchaft beſtimmten Staatsgüter.

Die Domänen umfaſſen daher mehrere Arten, die in der wirthſchaftlichen Natur derſelben gegeben ſind: die Landgüter oder eigentlichen Domänen des Staats, die Forſten, den Bergbau, die Jagd und die Fiſcherei.

Die Lehre von den Domänen iſt demnach zuerſt die Darſtellung der volkswirthſchaftlichen Grundſätze, nach denen ſie einen wirthſchaftlichen Ertrag abwerfen.

Die Lehre von den Domänen in der Finanzwiſſenſchaft hat zu zeigen, in welcher Weiſe der Staat zu Werke gehen muß, um dieſen wirthſchaftlichen Reinertrag als Einnahme für ſich zu gewinnen.

Die finanzielle Betrachtung der Domänenverwaltung iſt da-

her durchaus nichts anderes als die gewöhnliche Anwendung der wirthſchaftlichen Grundſätze auf dieſen Zweig der Staatsthätigkeit. Eigenthümlich iſt ihr nichts als die Modificationen, welche durch die Natur der Staatsverwaltung in die Formen des wirthſchaftlichen Betriebs hineingebracht werden. Dieſe Lehre von der wirthſchaftlichen Verwaltung der Staatsgüter durch die Finanzbehörden bildet, wie ſchon geſagt, die Kameralwiſſenſchaft.

Das einfache finanzielle Princip der Domänenverwaltung iſt nun, aus dem Betriebe derſelben die möglichſt große Reineinnahme nach den Grundſätzen einer guten Bewirthſchaftung zu ziehen.

Allein die Domänen ſind für den Staat weſentlich Mittel für die Entwickelung des geſammten ſtaatlichen Lebens, wie alles andere, was er beſitzt. Und wie die Domänen ſelbſt, ſo iſt auch die Einnahme aus ihnen nicht Selbſtzweck, ſondern nur ein Mittel. Es entſteht daher die Frage, ob Beſitz und Verwaltung der Domänen durch den Staat ſelbſt das richtige Mittel für dieſen Zweck ſeien oder nicht. Und die Beantwortung dieſer Frage kann nicht mehr vom einſeitigen finanziellen Geſichtspunkt gegeben werden, ſondern es tritt hier das ſtaatswirthſchaftliche Princip als entſcheidend auf.

Dieſes Princip fordert nun, daß der Staat nur inſoweit ſelbſt Domänen haben ſoll, als dieſer Beſitz als eine abſolute Bedingung für die geſammte volkswirthſchaftliche Entwickelung erſcheint, die immer die wahre Grundlage der ganzen Staatswirthſchaft iſt. Und aus dieſem ſtaatswirthſchaftlichen Princip für die Domänen folgt dann der weitere Grundſatz, daß der Staat ſeine Domänen in der Weiſe zu verwalten hat, daß ſie durch dieſe Verwaltung dem Einzelbeſitze zugeführt werden, inſoweit ſie nicht eben im Beſitze des Staats als abſolute Bedingung der Geſammtentwickelung des Volks erſcheinen.

Während es daher die Aufgabe der Kameralwiſſenſchaft iſt, die Grundſätze zu zeigen, nach welchen die Verwaltung der Domänen, ſolange der Staat ſie noch beſitzt, ſo einträglich als möglich wird, iſt es die Aufgabe der Staatswirthſchaftslehre, ſoweit als möglich den Punkt und die Art und Weiſe zu beſtimmen, wann und wie die Domänen vom Staate dem Einzelbeſitze und der Einzelbewirthſchaftung zugeführt werden ſollen.

Die verſchiedenen Arten der Domänen laſſen nun keine ein-

fache und ſtets gleichmäßige Anwendung dieſes Grundſatzes zu. Seine Vollziehung wird vielmehr eine verſchiedene je nach der Beſonderheit der Domänen ſelbſt.

Die Grundlage des richtigen Syſtems der Domänenverwaltung iſt demnach das richtige Verſtändniß der Natur der einzelnen Arten der Domänen an ſich und ihres Verhältniſſes zu den Bedürfniſſen der Volkswirthſchaft.

> Wir halten es nicht für richtig, daß man, wie es gewöhnlich geſchieht, mit den allgemeinen Grundſätzen über die „Domänenverwaltung" abſchließt, ohne ſpeciell auf die Natur der einzelnen Arten derſelben einzugehen. Denn gerade hier ſchickt Eins ſich nicht für Alle. Wir dürfen hinzuſetzen, daß die definitive Klarheit über das Gebiet überhaupt nur unter der Bedingung zu erreichen ſein wird, daß man die oben angeführte Unterſcheidung zwiſchen dem rein finanziellen und dem verwaltungsrechtlichen Standpunkte wirklich ſyſtematiſch und bis ins Einzelne durchführt. Allerdings gewinnt ſomit die ganze Domänenlehre dadurch eine weſentlich andere Geſtalt; allein es kann kein Zweifel ſein, daß wir eben hier einer andern Auffaſſung als der bisherigen bedürfen.

A. Die landwirthſchaftlichen oder eigentlichen Domänen.

Princip.

Man nennt die landwirthſchaftlichen Güter oder Grundbeſitzungen des Staats die Domänen im engern Sinne, weil ſie früher den weſentlichſten Ertrag unter allen Arten der Domänen gaben. Sie ſind auch jetzt noch in einigen Staaten der einträglichſte Theil der letztern und daher Gegenſtand eingehender Unterſuchungen geworden.

Der erſte und natürlichſte Geſichtspunkt für die Behandlung der Domänen iſt nun allerdings ohne Zweifel der finanzielle. Die Finanzwiſſenſchaft hat ſich ſeit hundert Jahren eingehend mit denſelben beſchäftigt, und wir können das Reſultat wol in folgenden einfachen Sätzen zuſammenfaſſen.

Die finanzielle Bedeutung beſteht theils darin, daß ſie den Finanzen eine Rente geben, welche den Charakter aller Renten aus Grundbeſitz hat: ſie erſcheint als ſicher und regelmäßig; theils

darin, daß der Staat durch sie an dem Fortschreiten des Grundwerths überhaupt participirt; endlich darin, daß sie als ein Reservekapital für außerordentliche Bedürfnisse des Staats angesehen werden können.

Diese einfache Auffassung hat sich nun, und zwar wesentlich auf Grundlage statistischer Nachweisungen, mit unserm Jahrhundert umgestaltet. Man hat jeden der obigen Grundsätze angegriffen und geradezu verneint, und den Besitz von Domänen zunächst aus rein finanziellem Gesichtspunkte in höchst ernstlicher Weise angegriffen.

Denn die Rente aus diesem Grundbesitze ist durchaus nicht sicherer und regelmäßiger als der (Geld-) Zins, den der Staat von den Kapitalien hat, die er aus ihrer Entäußerung lösen würde, namentlich dann, wenn ihr Preis zur Abzahlung von Schulden oder zur Deckung von Ausfällen verwendet wird, die sonst zur Contrahirung von Schulden führen müßten. An der Steigerung des Grundwerths participirt der Staat auch dann, wenn er die Güter veräußert hat, durch die Steuer nämlich, welche mit dieser Steigerung rationell auch für den einzelnen wächst und dem Staate eine Mehreinnahme bringt. Als Reservekapital endlich betrachtet sind die Staatsdomänen die schlechteste Form desselben, weil die wirkliche Benutzung eines solchen Kapitals oder der Verkauf, der aus einem dringenden Bedürfniß hervorgeht, hier wie immer den Verkaufspreis so weit herabsetzt, daß der Staat bei eintretender Veräußerung unabweisbaren Verlusten entgegengeht, die so groß sind, daß er der Regel nach den Verkauf gerade dann unterläßt, wenn er ihn am nöthigsten hätte, um so mehr, als dabei stets die Masse des Angebots eine große ist, während gerade für Grundbesitzungen ihrer Natur nach immer nur eine zwar feste, aber geringe Nachfrage vorhanden sein kann.

Das unabweisbare Gewicht dieser Gründe hat nun den Werth des Besitzes von Domänen für die Finanzen in so hohem Grade zweifelhaft gemacht, daß man als das gegenwärtig geltende Princip den Grundsatz ansehen kann, daß der Staat nur diejenigen Domänen *behalten* dürfe, welche für seine *Verwaltung* unabweisbar nothwendig erscheinen. Zu diesen rein finanziellen Gründen sind dann namentlich in unserm Jahrhundert die Motive der höhern Staatswirthschaft hinzugetreten. Denn der finanziellen Be-

wirthſchaftung fehlt ihrer Natur nach das weſentlichſte Moment aller guten Wirthſchaft, die Kapitalbildung durch Erſparniß und Amortiſation. Jede Kapitalbildung kann nur vom einzelnen ausgehen, weil ſie nur für den einzelnen geſchieht. Sie erzeugt neben dem gegebenen Gut und aus ſeinen Ueberſchüſſen den Werth deſſelben durch beſtändige Thätigkeit des Individuums noch einmal, und dieſes zweite Kapital wird dann der Keim der allgemeinen Reproduction der Volkswirthſchaft. Es iſt nicht gerade nothwendig, daß die Bewirthſchaftung in den Händen des Einzelnen beſſer ſei als in den Händen des Staats, obwol es in der Natur der Sache liegt, daß ſie es der Regel nach ſein wird, und zwar namentlich auf gekauften Beſitzungen, wo der Zins des Anlagekapitals gleichſam als Mahner dem Betriebe zur Seite ſteht. Aber es iſt gewiß, daß mit dem Mangel des individuellen Intereſſes an der Kapitalbildung das Entſtehen der letztern unmöglich und damit der Geſammtentwickelung ein unentbehrlicher Factor entzogen wird. Die Staatswirthſchaft muß daher fordern, was das Finanzweſen zuläßt, daß die Domänen aus dem Staatsbeſitze in den Privatbeſitz übergehen.

Das nun kann man als das gegenwärtig allgemein anerkannte Princip für die landwirthſchaftlichen Domänen anſehen; für Forſt- und Bergweſen dagegen muß daſſelbe allerdings etwas anders formulirt werden. Nun aber muß der Staat bis zu dieſer Veräußerung ſeiner Domänen, die er bis dahin behalten muß, auch verwalten. Und dadurch nur tritt die weſentliche Conſequenz des obigen Princips für die Domänenfrage ein, in welcher ſich Finanzwiſſenſchaft und Verwaltungslehre begegnen und gegenſeitig erfüllen, daß nämlich ſchon die wirthſchaftliche Ertragsverwaltung der noch im Beſitze des Staats befindlichen Domänen nicht zu ihrer letzten Zeit den höchſtmöglichen Reinertrag derſelben bezwecken, ſondern vielmehr in der Weiſe geordnet werden ſolle, daß dieſelbe den Uebergang der landwirthſchaftlichen Domänen in das Privateigenthum vorbereite. Und mit dieſem Satze nun iſt die Grundlage für die beiden Elemente der Lehre von den Domänen in der Finanzwiſſenſchaft gegeben, die wir als die Lehre von der wirthſchaftlichen Verwaltung und die Lehre von der Veräußerung der Domänen bezeichnen können.

Die Frage nach der Bedeutung der Domänen und ihrer Stellung in der Finanzwiſſenſchaft tritt naturgemäß in dem Grade in den Hintergrund, in welchem der Antheil, den die Domänen zu den Staatseinnahmen geben, ſelbſt geringer wird. Man kann als allgemeinen Grundſatz aufſtellen, daß dieſer Antheil um ſo größer, je kleiner der betreffende Staat ſelbſt iſt; ein Verhältniß, das ſich hiſtoriſch leicht erklärt. Die Geſchichte dieſes Verhältniſſes iſt zum Theil ſehr gut in Hüllmann's „Finanzgeſchichte des Mittelalters", S. 19 fg. dargelegt; ſ. die übrigen Quellen bei Rau, §. 88, 89, 90; bei Lotz, S. 117, die Zuſammenſtellung des Domänenertrags; daſſelbe bei Rau, §. 89. Der Verſuch, dieſen Antheil in Procenten der Staatseinnahme zu berechnen, hat weſentlich nur das Bedenken, daß man dabei die verſchiedenen Arten der Staatsgüter confundirt, die jedoch eine weſentlich verſchiedene Stellung zum Ganzen einnehmen. Ueber die Geſchichte der Domänen in Frankreich ſ. von Hock, S. 209 fg. Beſchränkt man, wie es gewiß richtig iſt, die eigentlichen Domänen nur auf die landwirthſchaftlichen Güter, ſo kommen weſentlich andere Reſultate zum Vorſchein. Vgl. auch Malchus, I, §. 3.

Die Frage nach der Beibehaltung oder Veräußerung der Domänen ward zuerſt von Montesquieu (Buch 26, Kap. 16) dahin entſchieden: „Si on aliène le domaine, l'état sera forcé de faire un nouveau fonds pour un autre domaine", weil noch nach ſeiner Anſicht die Domäne für die Exiſtenz des Staats abſolut nothwendig iſt. Die erſte Schrift dagegen, welche die Veräußerung der Domänen von dem höhern Standpunkte vertritt, begleitete den erſten ſyſtematiſchen Verkauf der Domänen in Preußen ſeit 1763. Sie wird von Juſti „Finanzweſen" §. 189 citirt: „Die Verwandlung der Bauergüter in Domänen." Juſti ſelbſt bleibt §. 190 fg. in dem Widerſpruche zwiſchen Verkauf und Erhaltung derſelben ſtecken; gewiß iſt aber, daß die Frage nach dem Verkaufe der deutſchen Wiſſenſchaft angehört. (S. auch unten.) Adam Smith dagegen ſieht in den Domänen conſequent nur ein Unternehmen und entſcheidet daher nach dem Geſichtspunkte der gewerblichen Thätigkeit des Staats. „Obgleich", ſagt er zuerſt, „das Einkommen der Krone aus ihren Ländereien ſcheinbar den Unterthanen nichts koſtet, ſo koſtet es in der Wirklichkeit der Gemeinſchaft mehr als vielleicht irgendein anderes Einkommen der Krone"; daher ſoll man dieſe Grundbeſitzungen durch öffentliche Verſteigerung an das Volk vertheilen. Der Staat ſoll nur die zum Zwecke der öffentlichen Erholung nothwendigen Gründe behalten (Buch 5, Kap. 2). Dieſer an ſich richtige Standpunkt iſt geblieben, freilich mit ſeinem ganzen Mangel an Unterſcheidung der Arten der Domänen. Die praktiſche Ausführung fand dann bekanntlich im großen in Frankreich ſtatt. (Geſetz vom 1. Dec. 1790; ſ. von Hock, S. 210). In Deutſchland ergriff die Theorie mit Eifer den Gegenſtand, und es erhob ſich ein ziemlich lange dauernder Streit über die Zweckmäßigkeit der Ver-

äußerung überhaupt — bei dem man auch hier wie gewöhnlich Justi vergaß und nur Adam Smith citirte — und dann zugleich über die Verwendung der dadurch erzielten Summen, die man wesentlich als Abzahlung auf die Staatsschuld gelten lassen wollte. S. Malchus, S. 29 u. 30. Während einige so weit gingen, dem Staate das Recht der Veräußerung abzusprechen, behaupteten andere, daß der Staat durch seine Domänen „ein Privatinteresse erhalte, welches dem öffentlichen Interesse, das er allein haben soll, widerstreite" (von Jakob, §. 74). Diese Auffassung beruhte einem wesentlichen Theile nach darauf, daß im Anfang dieses Jahrhunderts zu den Domänen eine Menge von gutsherrlichen Rechten gehörte, über deren Schädlichkeit man unbedingt einig war. S. von Jakob, §. 76, und namentlich Malchus, §. 4. Die letzte Entscheidung in dieser vielbestrittenen Frage gab indeß die namentlich von Lotz, S. 116 fg., und dann von Rau a. a. O. theils nachgewiesene, theils in die Wissenschaft aufgenommene statistische Thatsache, daß die Domänen thatsächlich mehr für den Staat ertrugen, nachdem sie veräußert waren, als vorher bei eigener Regie. Rau hat außerdem das Verdienst, die Einseitigkeit bekämpft zu haben, welche bisher die ganze Frage ohne Rücksicht auf die Arten der Domänen und die besondern Verhältnisse des betreffenden Staats rein von dem Standpunkte der abstracten Wissenschaft entschied. Seine Grundsätze dürften als die gemeingültigen angesehen werden. Vgl. §. 98 fg. Pfeiffer hat denn die ganze Frage eigentlich auf der Basis des von Rau Gegebenen bereits ausgeführt und manches Statistische hinzugefügt. Neues war wol nicht viel zu sagen. „Staatseinnahmen", I, S. 111 fg. Umpfenbach läßt die ganze Frage bei Seite. Doch fehlt bei Rau und Pfeiffer die Beziehung der Verwaltung auf den Verkauf, und die Unterordnung der erstern unter das Princip der letztern, von dem wir nunmehr ausgehen.

Verwaltung der Domänen.

Die Verwaltung der Domänen im rein finanziellen Sinne ist daher diejenige, welche dem Staate aus seinen Grundbesitzungen den höchst möglichen wirthschaftlichen Reinertrag als Theil seiner Einnahmen sichert.

Die Verwaltung der Domänen im höhern staatswirthschaftlichen Sinne ist dagegen diejenige, welche die finanzielle Verwaltung so einrichtet, daß diese selbst den Uebergang der Domänen in das Privateigenthum vorbereitet.

Für die richtige finanzielle Verwaltung gelten demnach keine andern als die einfachen wirthschaftlichen Regeln in Bezug auf die Erzielung des Reinertrags aus der Bewirthschaftung von

Grundstücken. Das höhere Princip aber fordert die Unterordnung dieses Gesichtspunkts unter die Maßregeln, welche durch den Uebergang ins Privateigenthum geboten werden, und gibt ihnen ihre Gestalt. Und in diesem Sinne sprechen wir von einem staatswirthschaftlichen System der Domänenverwaltung.

Die beiden Grundformen der finanziellen Verwaltung sind nun die eigene Verwaltung und die Verpachtung.

Allerdings müssen die besondern Verhältnisse der Länder, in denen die Domänen liegen, dafür maßgebend sein, ob für eine Verpachtung ausreichende Bedingungen sowol in Beziehung auf den rationellen Betrieb der zu verpachtenden Güter, als in Beziehung auf die richtige Zahlung des Pachtschillings vorhanden sind. Ist das nicht der Fall, so kann immerhin die eigene Verwaltung die einzig zulässige werden. Indeß liegt es in dem Wesen der Privatwirthschaft, daß sie auch in der Form der Pachtung der überwiegenden Regel nach der eigenen Regie vorzuziehen ist. Grundsatz ist daher, daß die eigene Regie in Pachtungen zu verwandeln und mithin selbst da, wo sie temporär als unvermeidlich erscheint, nur als Uebergang zu der Herstellung von Pachtungen anzusehen ist.

Die Grundsätze nun, welche für die Pachtungen gelten, sind für den Staat vom Standpunkte der finanziellen Verwaltung durchaus keine andern als diejenigen, welche für die Privatwirthschaft gelten. Die Finanzwissenschaft darf sie deshalb als bekannt voraussetzen, ebenso die drei Grundformen der Pachtung, die Zeitpacht, die Gewährspacht und die Erbpacht. Die Anwendung der Grundsätze des landwirthschaftlichen Betriebs auf die Verpachtung der Domänen bildet einen wesentlichen Theil der Kameralwissenschaft. Die Finanzwissenschaft hat dabei nur zu bemerken, daß an sich keine dieser Arten die absolut richtige ist, sondern daß sich die Richtigkeit der Anwendung vielmehr nach den besondern Verhältnissen des einzelnen Landes zu richten hat. Diese Anwendung bildet daher einen zwar sehr wichtigen, aber zugleich einen sehr speciellen Gegenstand der Finanzverwaltung, bei dem die Fachkenntnisse, verbunden mit der Landeskunde, in jedem einzelnen Falle entscheidend eingreifen und den höhern Organen der Finanzverwaltung nur die administrative Oberaufsicht und die rechnungsmäßige Controle zusteht.

Eine neue Bedeutung aber gewinnt das System der Verpachtung, sobald man den höhern staatswirthschaftlichen Gesichtspunkt eintreten läßt.

Die Aufnahme der Theorie von der Verwaltung der Domänen im einzelnen in die eigentliche Finanzwissenschaft stammt aus der Kameralwissenschaft. Sie hat als besondere Form der landwirthschaftlichen Betriebslehre, soweit dieselbe durch die Natur des Staats als Eigenthümer bedingt ist, natürlich ihren Werth; allein es ist kaum gerechtfertigt, sie als einen systematischen Gegenstand der Finanzwissenschaft zu betrachten, da gerade hier doch nur die besondern Verhältnisse des einzelnen Staats entscheiden können und das Ganze daher der positiven Finanzverwaltungslehre des einzelnen Staats angehört. Daß die Verwaltung selbst entweder nur die eigene oder die Verpachtung sein könne, ist natürlich nie bezweifelt worden. Ueber den Werth dieser beiden Formen sowie über die einzelnen Arten der Verpachtung s. von Jakob, §. 85 fg. (ziemlich allgemein), Malchus, §. 7 (S. 42—62, zum Theil sehr praktische Bemerkungen), namentlich aber Rau's treffliche Darstellung (4. Aufl., S. 130—168). Neben diesen allgemeinen Darstellungen existirt noch eine specielle Literatur über dieses Gebiet, welche sich aber meist auf bestimmte Staaten bezieht. Für diese sind die Grundsätze fast immer in einer selbständigen Gesetzgebung gesammelt.

Für Frankreich sind die geltenden Anordnungen gesammelt und charakterisirt bei von Hock, a. a. O., S. 211—218. Das Princip der französischen Verwaltung ist die Verpachtung, und zwar unter Voraufgang eines öffentlichen Meistbotsverfahrens. Bei einem Vermögensstande von 8—9 Mill. Frs. ist die Sache ohnehin unbedeutend. Für England s. Vocke's historisch und praktisch gründliche Darstellung von S. 151 an; speciell S. 158 fg. Hier scheinen noch viele Misbräuche und selbst juristische Unklarheiten obzuwalten. Preußens Domänen werden fast ausschließlich in Zeitpacht gegeben; eigene Verwaltung bildet die Ausnahme. S. Rönne, „Domänenwesen" und dessen „Staatsrecht der preußischen Monarchie" II, §. 474 nebst der preußischen Literatur.

Oesterreichs Domänenverwaltung ist ausführlich dargestellt bei Konopasek und von Mor, „Finanzgesetzkunde des österreichischen Kaiserstaats", Bd. II, §. 11 fg. Genanntes Werk enthält gute historische Daten über die österreichischen Domänen und ihre Verhältnisse in den verschiedenen Kronländern, wobei namentlich die Darstellung der Grundsätze für die Grundentlastungsverhältnisse, soweit sie die Domänen betreffen (S. 44 fg.), und das Verhältniß der ungarischen Provinzen insbesondere (§. 14, S. 99) ausführlich und gut gegeben sind. Unterabtheilung V enthält die Darstellung der geltenden Bestimmungen für die „Arten der Benutzung der Staatsgüter" mit Angabe der zu

dieſem Zwecke erlaſſenen Inſtructionen und ſonſtigen amtlichen Erlaſſe. Ueber die „Benutzung der Domänen im Pachtwege“ handelt namentlich §. 28; ſ. auch (S. 192 fg.) die Formularien für Pachtverträge. Daſelbſt Unterabtheilung VI, S. 236 fg., gibt eine genaue, für die praktiſche Verwaltung berechnete Darſtellung der Grundſätze und Geſetze für das Verfahren bei „Auslagen, Kaſſegebarung, Verrechnung und Controle“ bei den öſterreichiſchen Staatsgütern. Es iſt nur zu bemerken, daß hier allenthalben die Grundſätze und Regeln für das Forſtweſen mit hineingezogen ſind; ſ. jedoch unten. Vgl. auch Deſſary, a. a. O., §. 20. Ueber die ſtatiſtiſchen Verhältniſſe ſ., leider ſehr kurz, Pfeiffer, „Staatseinnahmen“, I, 145—147.

Veräußerung der Domänen.

Iſt nun einmal der Grundſatz der Veräußerung der Domänen ſowol vom rein finanziellen als vom Verwaltungsſtandpunkte angenommen, ſo müſſen für dieſelben drei Geſichtspunkte maßgebend ſein, von denen der erſte in die Verwaltung der Domänen hineinzugreifen hat, der zweite die rein finanzielle Frage betrifft, und erſt der dritte der eigentlichen Verwaltung angehört.

Sollen nämlich die Domänen ins Privateigenthum übergehen, ſo iſt es zuerſt wünſchenswerth, daß die eigene Regie ſo viel als möglich aufgegeben werde, und die Zeitpacht an ihre Stelle trete, und zwar in Parcellen, deren Ausdehnung den Kauf auch durch kleinere Kapitalien möglich macht. Der Uebergang von der Zeitpacht zum Eigenthum durch Erbpacht iſt aus einer Reihe von Gründen nicht zu empfehlen. Nur darf die Zeitpacht nicht zu kurz ſein. Das zweite Element, der wirkliche Verkauf, iſt nun allerdings eine vorwiegend finanzielle Maßregel. Allein auch dieſer Verkauf derſelben hat ſeine Grundſätze, deren Befolgung in dem Maße wichtiger wird, je bedeutender der Beſitz des Staats iſt. Dieſe Maßregeln ordnen ſich nach zwei leitenden Geſichtspunkten.

Die erſte Vorausſetzung des Verkaufs iſt ein ausreichendes Kapital beim Käufer, und zwar nicht blos für den Ankauf, ſondern meiſtens auch für die Herſtellung eines guten Betriebs, namentlich da, wo Parcellirungen ſtattfinden müſſen. Wo das Kaufkapital nur für eins von beiden ausreicht, iſt es gerathen, den Kaufpreis lieber als Grundbuchsſchuld zum Theil ſtehen zu laſſen, der Regel nach ſo, daß eine Abzahlung in Annuitäten

erfolgen kann. Unter Umständen kann der Vorbehalt eines Vorkaufsrechts zweckmäßig sein.

Ein directer Vorschuß des Staats zur Herstellung des Betriebes ist nie zu empfehlen. Das Einzelne richtet sich nach den bestimmten einzelnen Verhältnissen.

Die zweite Frage bezieht sich auf die finanzielle Verwendung des durch den Verkauf erzielten Kaufschillings. Schon mit dem ersten Verkaufe der Domänen entstand der Gedanke, diesen Kaufpreis nicht für die laufenden Ausgaben, sondern zur Tilgung der dauernden Schuld des Staats zu verwenden. Das Richtige in diesem Satze beruht darauf, daß die Domänen überhaupt unfähig sind, regelmäßig durch ihren Verkauf die Einnahmen des Staats zu erhöhen und daß man durch denselben nicht die Vorstellung erwecken soll, als genügten die Staatseinnahmen. Denn die Deckung der letztern durch den erstern ist in der That nichts anderes als die Bestreitung der Ausgaben aus dem Kapital einer Wirthschaft statt aus ihren Erträgnissen. Außerdem zwingt die Deckung des Deficits zu plötzlichen Verkäufen, die den Preis drücken, oder den Erwerb für den mittlern und kleinen Besitzer schwer machen. Daher der Grundsatz der Verwendung des Kaufpreises zur Deckung der Staatsschuld. Wenn derselbe nun auch im allgemeinen praktisch ist, so kann er doch im einzelnen nicht streng eingehalten werden. Am besten ist es immer, wenn das Gesetz, welches den Verkauf im einzelnen vorschreibt, zugleich die Verwendung der Kaufsumme bestimmt. Dabei scheint ein Grundsatz allgemein angenommen und auch vollkommen richtig zu sein. Ist die umlaufende Papiergeldsumme in einem Staate so groß, daß das Papier einen schlechtern Curs hat als das Metall, so ist die nothwendigste und richtigste Verwendung des Erlöses aus den Domänen entschieden die Einlösung des Papiergeldes, nicht blos weil die Summe des letztern dadurch vermindert, sondern auch der Curs gehoben wird. Man drückt das wol auch aus als Fundation des Papiergeldes auf die Domänen. Das ist ungenau, die Domänen sind ebenso wenig geeignet Papiergeld zu fundiren wie Immobiliarbesitz der Banken. Ueberdies darf man sich bei jedem Verkaufe von Domänen von diesem Zweck nicht zu viel versprechen. Steht aber einmal der Grundsatz fest, daß man den Verkaufspreis wirklich zur Einlösung des Papiergeldes verwenden

will, ſo ſoll er auch unweigerlich feſtgehalten werden. Natürlich hat das Ganze nur da Bedeutung, wo die Domänen ſelbſt von Bedeutung ſind.

Die dritte Frage endlich betrifft das Verhältniß der Veräußerung der Domänen zur Vertheilung des Grundbeſitzes. Allerdings hat die Finanzverwaltung dabei das Mittel in Händen, durch dieſe Veräußerung in die Vertheilung einzugreifen. Wo dies der Fall iſt, beſteht die wichtige Aufgabe der Staatsverwaltung darin, dieſe Vertheilung der Verkaufsparcellen in der Weiſe vorzunehmen, daß ſie die Grundlage für die Herſtellung einer ſoliden bäuerlichen Mittelklaſſe bilde, wo dieſe fehlt. Die Anwendung dieſes Grundſatzes hat daher eine genaue Kenntniß von der Vertheilung des Grundbeſitzes in dem Landesgebiete der Domänen zur Vorausſetzung, und jeder Verkauf wird von dieſem Geſichtspunkte um ſo viel rationeller ſein, je mehr derſelbe bei der Beſtimmung der Verkaufsparcellen davon ausgeht, die an dem gegebenen Orte mangelnde Klaſſe herzuſtellen. Es kann daher bei einem ſolchen Verkauf auch geboten ſein, große Grundbeſitzungen zu erhalten; ebenſowol kleine zu erzielen. Der Regel nach aber wird es darauf ankommen, gerade die Klaſſe des mittlern Beſitzes zu heben. Immer iſt es dann Sache der Organe der innern Verwaltung, die Größe und Vertheilung der Verkaufsparcellen zu beſtimmen, Sache der Finanzverwaltung, den Verkauf ſelbſt durchzuführen.

Es iſt charakteriſtiſch, daß der Verwaltungsgeſichtspunkt, wie wir ihn hervorgehoben haben, nur in Deutſchland und zwar, ſoviel uns bekannt, nur in Preußen und Oeſterreich zur Anerkennung und Durchführung gekommen iſt. Schon im vorigen Jahrhundert war der Streit der Theorie ein lebhafter; ſ. Juſti a. a. O., namentlich im §. 193: „Die Gründe, daß die Verwandlung der Domänen in Bauergüter die Bevölkerung mehr befördern, ſind ſo überzeugende, daß ſich dawider gar nichts einreden läßt.“ Vergleiche fg.; ſehr verſtändig. Dennoch iſt Juſti für Beibehaltung der Domänen, und zwar gegen Pacht mit Vorbehaltung des Erbzinſes. Es iſt ſpäter wenig Neueres und Beſſeres darüber geſagt. S. namentlich Lotz, III, 121; von Jakob, Bd. I, §. 197; Malchus, Bd. I, §. 3. Doch hat von Jakob die Frage nach dem ſogenannten Abbau der Domänen (Verkleinerung derſelben durch Parcellirung) beſonders hervorgehoben, wenn auch nur vom volkswirthſchaftlichen Geſichtspunkte, und ſich dafür erklärt. Rau hat die Modalitäten des eventuellen Verkaufs §. 99 u.

100 theils aus dem juridiſchen, theils aus dem kameraliſtiſchen Geſichtspunkte aufgeführt, kürzer als die Lehre von der Verwaltung derſelben. Im weſentlichen gilt auch hier der Grundſatz, daß jeder einzelne Staat dafür beſondere Vorſchriften erlaſſen muß und erläßt, die den beſondern Verhältniſſen angemeſſen erſcheinen, da die letztern höchſt verſchieden ſind.

Was nun zuerſt Preußen betrifft vgl. Koch, „Domänenrecht" und beſonders Rönne, „Das Domänen-, Forſt- und Jagdweſen des preußiſchen Staats". Grundlage des gegenwärtigen Rechts iſt einerſeits die Domänenveräußerungsinſtruction vom 25. October 1810 „daß die Domänen, wenn ſie nicht verkauft und vererbpachtet werden, in Zeitpacht mit Vermeidung kurzer, die Cultur behindernder Pachtperioden ausgethan werden ſollen, wogegen die Adminiſtration auf jede Weiſe vermieden und nur im äußerſten Nothfalle dazu geſchritten werden ſoll". Ebenſo die Inſtruction für die Oberrechnungskammer vom 28. December 1824 §. 31. Dies gilt noch gegenwärtig, ſ. Rönne, „Staatsrecht", II, §. 474. In Oeſterreich Anfang des Domänenverkaufs ſyſtematiſch ſchon 1748. Juſti ſagt darüber §. 190: „Man ſah ein, daß, wenn man das Kaufpretium in Anſchlag brachte, die Domänen kaum auf zwei Procent genutzet worden; indem die Landwirthſchaft in Oeſterreich in keinem großen Flor iſt und die Kammergüter nicht in Verpachtung ſondern in Adminiſtration ſtanden. Nun war der Staat mit einer Menge Schulden beſchwert und mußte davon in der Wiener Bank fünf bis ſechs Procent Intereſſen entrichten. Man wurde auch wirklich dadurch in den Stand geſetzt, alle Kapitalien der Bank bis auf fünf Procent herabzuſetzen; indem man diejenigen bezahlte, welche ſie nicht vor fünf Procent ſtehen laſſen wollten." Daneben entſtand eine ſyſtematiſche Verwaltung der Verkäufe durch Einſetzung von Staatsgüterveräußerungs-Commiſſionen in allen Kronländern (Circular vom 24. März 1789); Wortlaut deſſelben bei Konopaſek und von Mor, S. 206 fg., an die ſich eine weitere Reihe Directiven anſchloß. Mit Recht handelte es ſich dabei nicht blos um große Verkäufe, ſondern das Circular ſtellt als Veräußerungsarten etwa auf: „Verkauf im ganzen oder in kleinern Theilen, Erbpacht, emphyteutiſcher Verkauf, Pacht auf längere Jahre und Dotirung von Bisthümern und Fonds." Hier iſt offenbar ein höherer, wenn auch nicht ſocialer, ſo doch nationalökonomiſcher Geſichtspunkt zur Geltung gelangt: „damit die eine oder andere Art, welche ihnen (den Käufern oder Pächtern) beſſer bekannt und eigen iſt, mit Zuverſicht mehr Nutzen hoffen laſſe." — Ueber die Verpachtung ſpecielles Circular vom 2. December 1790 (Verpachtung auf längere Zeit); Bewirthſchaftung geordnet 4. April 1802. Die Epoche des Verkaufs im großen tritt ein mit dem Jahre 1810. Erſte große Licitation 7. October 1810; dann großer Verkauf zur Tilgung der Papiergeldſchuld 20. Februar 1811; Erlaß 16. Juni 1811; Einziehung von

Staatsgütern, welche im lebenslänglichen Genuſſe von Privaten waren. Das entſcheidende Patent vom 22. Juni 1817 ordnete dann einen regelmäßigen Verkauf zu Gunſten des Tilgungsfonds an. Ertrag bis 1846 37,1 Millionen Gulden; die Regie berechnet auf 33 Proc. Die Staatsgüter Ungarns betrugen vom Ganzen 58 Proc., die deutſchen 42 Proc. Endlich trat durch das Uebereinkommen mit der Nationalbank vom 1. Mai 1855 ein neues Stadium ein; Ueberlaſſung der Staatsgüter an die Nationalbank mit dem Rechte, die Staatsgüter zu veräußern und den Ertrag derſelben einzunehmen, als Abſchreibung auf die Schuld des Staats an die Bank; das Einwanderungsgeſetz vom Jahre 1858 den 23. December nicht zur Ausführung gekommen; geſetzlicher Verkauf im Jahre 1869 ſelbſt leider eines Theiles der Forſten.

Für Frankreich gilt noch immer der Grundſatz des Geſetzes vom 5 November. 1790, Verpachtung durch die Domänenverwaltung, Veräußerung nur durch Geſetz mit öffentlicher Verſteigerung; vgl. Hock, „Finanzverwaltung", S. 211, 212. Uebrigens iſt die Sache bei dem geringen Umfange der Domänen nicht von Bedeutung. In England ſcheinen nach Vocke a. a. O. keine allgemeinen Grundſätze oder Geſetze über die Veräußerung zu beſtehen.

B. Die Forſten des Staats und ihre Verwaltung.

Während nun bei den landwirthſchaftlichen Domänen der finanzielle und der Verwaltungsgeſichtspunkt vielfach ineinander übergehen, und der Schwerpunkt des letztern weſentlich in der Veräußerung der Domänen zur Geltung kommt, tritt bei den Forſten gerade das Entgegengeſetzte ein. Sie ſind dasjenige Gebiet der ganzen Staatsgüterlehre, in welchem die Principien der Verwaltung, und zwar ſpeciell der Verwaltung der Urproduction, ſo entſchieden überwiegen, daß die ganze Forſtlehre in die Verwaltungslehre fällt, und die Finanzwiſſenſchaft hier nur einen ſehr geringen Raum finden darf. Es iſt von entſchiedener Wichtigkeit, dies feſtzuhalten, und darum nicht weniger, weil dieſe Grundſätze ſchon ſeit hundert Jahren in Deutſchland theoretiſch und ſeit funfzig Jahren in Frankreich geſetzlich durchgeführt ſind.

Jede Lehre von den Forſten in der Finanzwiſſenſchaft ſoll daher die Grundſätze der Forſtverwaltung als allein maßgebend an die Spitze ſtellen und dem finanziellen Intereſſe in Beziehung auf die Forſten nur ſo viel übriglaſſen, als die vollſte und kräftigſte Durchführung der höhern Forſtverwaltung es erlaubt. Von dieſem

Standpunkt aus muß zuerſt die ſtrenge Scheidung der Forſten von den landwirthſchaftlichen Domänen durchgeführt und auf ihr eigenthümliches Princip und Syſtem baſirt werden.

Dabei darf die Finanzwiſſenſchaft als eine abgethane Sache vorausſetzen, daß Namen und Begriff des „Forſtregals" in unſerer Zeit aus jedem praktiſchen Lehrbuch verſchwinden und einfach der deutſchen Rechts- und Verwaltungsgeſchichte definitiv übergeben werden ſollte. Denn „Forſtregal" und „Forſthoheit", wie ſie hiſtoriſch entſtanden ſind, bedeuten in ungeſchiedener und darum unklarer Weiſe Beides *zugleich*, einerſeits die Forſten als Staatsgüter mit ihrem Ertrage, für ſich betrachtet, andererſeits die Summe von Verwaltungsrechten, welche der Staat über jede Forſtwirthſchaft, *ohne* Rückſicht darauf, ob ſie der Staats- oder Privatwirthſchaft angehört, im Namen des höchſten öffentlichen Intereſſes aufzuſtellen und durchzuführen verpflichtet ſein ſoll. Wir hoffen daher, daß die Auffaſſung, wie ſie Klüber und zum Theil auch noch Zöpfl und Pötzl über die Regalität überhaupt und ſpeciell über das Forſtregal fortführen, definitiv beſeitigt ſein wird. Hat doch ſchon Mittermaier das Weſen des „Forſtregals" als eines Verwaltungsrechts vollſtändig richtig erkannt. Es wird jetzt Sache der Finanzwiſſenſchaft ſein, dieſen Grundgedanken auf ihrem Gebiete ſpeciell durchzuführen.

Die Grundſätze, welche danach für das Forſtweſen in der Finanzwiſſenſchaft gelten, geſtalten ſich in folgender Weiſe.

Allerdings bilden die Forſten des Staats faſt in allen Theilen Europas den Hauptbeſtandtheil der Staatsgüter. Allein ſeit hundert Jahren verlieren ſie mehr und mehr ihren frühern Charakter. Sie werden aus Staatsgütern ein Staatsbeſitz; d. h. ſie nehmen die Natur von Staatsanſtalten an. Die Begründung dieſer Thatſache iſt eine einfache.

Die Forſten ſind nämlich in dreifacher Weiſe für die Volkswirthſchaft von Wichtigkeit. Sie ſind es erſtlich durch das Holz und ſeinen Werth, dann durch ihr Verhältniß zu Feuchtigkeit und Klima, den beiden Grundlagen aller landwirthſchaftlichen Production; endlich dadurch, daß ſie oft die einzige Art und Weiſe der Benutzung gewiſſer Arten von Grund und Boden bilden.

Dieſe allgemeine und unbeſtrittene Bedeutung der Forſten, welche die Finanzwiſſenſchaft als bekannt vorauszuſetzen hat, läßt

nun für die Verwaltung derſelben weder die ausſchließliche Geltung des finanziellen Betriebs, noch auch den Uebergang an das Privateigenthum ohne weiteres zu, ſondern da der Forſtbeſtand auf dieſe Weiſe eine der großen Bedingungen der geſammten Volkswirthſchaft wird, ſo kann auch für die Verwaltung deſſelben nur das Princip gelten, daß eine Ertragsverwaltung und eine Ueberlaſſung an die Privatwirthſchaft nur dann und nur inſoweit zuläſſig erſcheinen, als die höhern Anforderungen der Volkswirthſchaft dies zulaſſen.

Die Anwendungen dieſes Princips ergeben folgende allgemeine Grundlagen des Syſtems für die verwaltungsrechtliche Behandlung der Forſten:

a) Die Erzielung eines Reinertrags aus dem Beſtande der Staatsforſten wird der Regel nach nur ſo weit ſtattfinden dürfen, als die Erhaltung des Beſtandes dies zuläßt, ſodaß die Verwaltung die Erzielung dieſes unmittelbaren Ertrags denjenigen allgemeinen Intereſſen nachſetzt, welche für die Landwirthſchaft die Erhaltung des Forſtbeſtandes wünſchenswerth machen.

Allerdings bleiben die Forſten immerhin ertragsfähige Staatsgüter und es bleibt daher auch die Aufgabe der Finanzverwaltung innerhalb der eben bezeichneten Grenze, den Finanzen aus den Forſten den möglichſten Reinertrag zu gewinnen. Und hier iſt nun der Punkt, wo die Unterordnung der Finanzverwaltung unter die innere Verwaltung ſich am klarſten herausſtellt, aber auch recht deutlich bezeichnet werden muß, um die obige Verwirrung der Begriffe zu vermeiden.

Jener allgemeine Charakter der Forſten kommt nämlich in der That nicht blos den Staatsforſten zu, ſondern ebenſo ſehr den Privatforſten und Waldungen. Auch ſie ſind Elemente der Landwirthſchaft, und ſo wie daher die Verwaltung die Urproduction als ihre Aufgabe auffaßt, ſtellt ſie ſich auf den Standpunkt, die geſammte Forſtbewirthſchaftung im ganzen Staate als ein Ganzes ihren Verwaltungsgeſetzen unterzuordnen, und zwar in dem Sinne der oben angeführten Principien. So entſtehen die großen Forſtordnungen und Forſtgeſetze, welche ſeit dem 12. Jahrhundert bis auf die neueſte Zeit der Staat auf ſeine eigenen Forſte ebenſo gut als auf die der Privaten anwendet und deren Princip die Erhaltung der Forſten auch mit dem Opfer ihres möglichen größern

Reinertrags ist. Dieses Princip wird nun mit dem 18. Jahrhundert zu einem rationellen Systeme der Forstbewirthschaftung ausgebildet, und so entsteht die Forstwissenschaft, gewöhnlich als Forstpolizei bezeichnet, die mit der finanziellen Forstverwaltung direct gar nichts zu thun hat, wohl aber wegen des großen Umfangs der Staatsforsten, auf welche sie ihre Hauptanwendung findet, in die Kameralwissenschaft als ein wesentlicher Theil derselben aufgenommen wird. Das ganze Gebiet dieser Lehre hat die Finanzwissenschaft als bekannt vorauszusetzen und natürlich in ihrem vollen Umfange in der Verwaltung ihrer Forsten zur Anwendung zu bringen; den Staatseinnahmen gehört dann nur das, was durch eine solche gesetzliche Bewirthschaftung als Reinertrag erzielt werden kann. Daran schließt sich aber für die Verwaltung der Staatsforsten der zweite speciell der innern Verwaltung angehörende Punkt.

b) Vermöge des obigen Princips nämlich soll die Verwaltung allenthalben, wo absoluter Waldboden vorhanden und Bewaldung wünschenswerth ist, Forsten anlegen und auf diese Weise hier Forstdomänen erwerben, um so mehr, als dies bei der fast durchgängigen Ertragslosigkeit solches Bodens für die Privatwirthschaft nie von den einzelnen Privaten geschehen wird, so nützlich es auch der Gesammtheit derselben sein mag. Dabei scheint uns jedoch der Grundsatz richtig, daß diese Verpflichtung des Staats nicht weiter gehen sollte — Ausnahmen vorbehalten — als bis zur Erschöpfung des Betrages, den die Staatsforsten als Reinertrag nach den obigen Grundsätzen abwerfen können. Die Ausführung dieser Maßregel gehört im Einzelnen den Forstbeamten, die Grundsätze für dieselbe der Forstwissenschaft.

Dem rein finanziellen Standpunkt bei der Forstverwaltung gehört demnach eigentlich nur der zweite große Fall, der Fall der Veräußerung von Staatsforsten an das Privateigenthum.

c) Ein Uebergang ins Privateigenthum ist aus diesem Grunde nur da zulässig, wo die mit diesem Uebergange verbundene und meistentheils unvermeidliche Unsicherheit der Erhaltung eines guten Forstbestandes vermöge der ohnehin vorhandenen Menge von Waldungen entweder gleichgültig ist, oder sogar wünschenswerth erscheint; ferner da, wo die Bestände von zu geringem Umfang sind, um von irgendeinem landwirthschaftlichen Einflusse zu

ſein, während ihre Verwaltung durch den Staat zu viel koſtet. Wo dies aber der Fall iſt, da ſoll auch der Verkauf der Forſten an Private ſtattfinden; die Staatsverwaltung ſoll nie roden, um Aecker zu gewinnen.

Auch bei dieſem Verkaufe muß ein zweifacher Geſichtspunkt eintreten. Wo es ſich um wirklich große Waldungen und deren Verkauf handelt, welche ohne Gefahr für das allgemeine Intereſſe niedergelegt werden können, erſcheint der Verkauf an Geſellſchaften mit großem Kapital am zweckmäßigſten, weil man nur ihnen die Verpflichtung auferlegen kann, die gerodeten Flächen für den Landbau brauchbar herzuſtellen. Wo es ſich dagegen um kleine Waldſtrecken handelt, ſollte man ſtets verſuchen, ſie parcellenweiſe mit Bauergütern zu verbinden. Ein kleiner Wald iſt für den Bauer ein großer Schatz; wenn er direct nicht viel trägt, ſo koſtet ihm ſeine Verwaltung ſehr wenig, und oft vermag ein einziger Baum im Nothfalle wie ein kleines erſpartes Kapital zu wirken.

Es ergibt ſich aus alle dieſem, daß zwar die Forſtbeamten unter dem Finanzminiſterium ſtehen können, und meiſtens traditionell auch unter demſelben ſtehen als Glieder der Domänenverwaltung, daß ſie aber in ihrer Verwaltung dem Miniſterium des Innern eigentlich angehören und daher im Grunde nur mit ihrer Geldverwaltung dem Finanzminiſterium überwieſen werden ſollten. Dieſer Grundſatz wird ſich in dem Maße als praktiſcher erweiſen, je ſtrenger die Forſtgeſetzgebung in Beziehung namentlich auf Gemeindewaldungen und große Privatwaldungen ausgeübt wird.

Gerade bei der Lehre von den Forſten des Staats hat ſich die deutſche Wiſſenſchaft wirkliche Verdienſte erworben; ihre Ergebniſſe in dieſer Beziehung wie in der Forſtwiſſenſchaft überhaupt müſſen als Muſter angeſehen werden. In Deutſchland arbeitete die Kameralwiſſenſchaft der Forſtlehre gründlich vor und ergab die erſten Principien über die Verwaltung dieſes Theils der Staatsgüter. Die Lehre von den Forſten verſchmolz dadurch mit den Grundſätzen über die Pflege der Volkswirthſchaft, und zwar gleich anfangs ſo, daß die Forſtverwaltung der Staatsgüter den höhern Bedürfniſſen der Geſammtheit principiell untergeordnet ward. Dieſer Standpunkt iſt zuerſt bei Juſti, „Finanzweſen", §. 462 fg. (von der Vorſorge der Finanzkammern vor die Waldungen) ſo vortrefflich ausgeführt (Holzproductionsſtatiſtik §. 469, Waldkarten §. 475, Waldpflanzung §. 489),

daß eigentlich wenig Neues an Grundsätzen darüber zu sagen blieb. Ihm folgt namentlich Soden, „Nationalökonomie" Bd. V, §. 74 fg., der die Erhaltung der Staatswaldungen für Staat und Volk entschieden fordert, im Gegensatze zum Verkaufe der Staatsländereien. Trotz einiger Widersprüche (s. bei Lotz, S. 131) hat sich dieser Grundsatz mit den nothwendigen Modificationen erhalten. Jakob betrachtet freilich die Waldungen noch rein aus dem finanziellen Gesichtspunkte einer Einkommensquelle und will die ganze Verwaltung im Detail danach eingerichtet wissen. Malchus dagegen, nachdem er das sogenannte Forstregal mit Klarheit als „die Bethätigung der Aufsicht und der Einwirkung der Regierung auf die Bewirthschaftung der Waldungen überhaupt" von der Verwaltung der Staatswaldungen geschieden — eine Unterscheidung, die wir als eine jetzt unbezweifelte ansehen dürfen, und die das sogenannte Forstregal in die Verwaltungslehre verweist — geht schon auf das wahre Verhältniß der Staatswaldungen zur Volkswirthschaft lebendig ein (Bd. I, §. 13 fg.) und ordnet die Bewirthschaftung der Staatswaldungen (§. 15, ob dieselben der Privatbenutzung zu überlassen seien?) jenem Gesichtspunkte unter. Lotz ist im allgemeinen für die Veräußerlichkeit der Staatswaldungen, hält jedoch wesentlich den Standpunkt der Holzpreise statt des höhern der Bedeutung der Waldungen für die Agricultur fest (Bd. III, S. 134 fg.). Rau's Darstellung dieses ganzen Gebietes muß als eine musterhafte bezeichnet werden (Bd. I, §. 133 fg.). Seine Grundsätze über den Verkauf und die Bedingungen und Modificationen desselben (§. 143) liegen dem im Texte Gesagten zu Grunde, und seine Ausführungen über die Formen der Verwaltung der Waldungen lassen in jeder Beziehung kaum eine andere Bemerkung zu als die, daß das kameralistische Element ein wenig stark hervortritt. Die wirkliche Verwaltung der Waldungen im Interesse der Finanzen läßt sich aber fast unmöglich auf allgemeine Grundsätze für das Detail je nach den einzelnen Staaten zurückführen; hier können in der That nur specielle Instructionen aushelfen. Ueber die Ablösung der Waldservituten und das sehr wohl motivirte Bedenken gegen die unbedingte und absolute Durchführung derselben s. das. §. 148; die Grundsätze der Staatsverwaltung und ihres Organismus §. 145 und 146. Rau hat zugleich der Anlage neuer Waldungen auf absolutem Waldboden wieder in der Finanzwissenschaft ihren Platz angewiesen. Pfeiffer („Staatseinnahmen", I, 123—129) hat nichts Neues hinzugefügt.

Was nun die Forstgesetzgebung betrifft, so geht auch hier Deutschland den andern Ländern Europas voran, und wird zuerst und systematisch das Forstregal zur Forstverwaltung ausgebildet. Die deutschen Forstordnungen beginnen schon im 12. Jahrhundert; älteste Geschichte: Hüllmann, „Geschichte der Regalien", S. 34 und „Finanzgeschichte", S. 44; vgl. Mittermaier, „Deutsches Privatrecht", I, §. 204. Die neuere Gesetzgebung beginnt im 18. Jahrhundert, natürlich wie

alles in territorialer Begrenzung; doch wird ſie erſt von Bedeutung mit dem Beginn des 19. Jahrhunderts. Von da an ſcheidet ſich die Behandlung des Stoffs in die techniſche der Forſtpolizei, die hiſtoriſch-juriſtiſche des deutſchen Privatrechts, und die finanzielle in der Finanzgeſetzgebung der einzelnen Staaten, neben der dann die eigentlichen Forſtgeſetze als Verwaltungsgeſetze beſtehen. Was hier zunächſt Preußen betrifft, ſo iſt die Grundlage ſeiner Forſtgeſetzgebung allerdings die der Provinzialforſtordnungen, und dieſe beginnen bereits im 17. Jahrhundert; ſ. Rönne, „Domänen-, Forſt- und Jagdweſen" und deſſen „Staatsrecht", II, §. 380 fg., bis das „Allgemeine Preußiſche Landrecht", I, §. 83—89 die allgemeinen Grundſätze für das Forſtrecht aufſtellt, die dann durch das Landesculturedict von 1811 wieder ausgebildet werden. Für die Staatsforſten erſchien dann zuerſt die Hausordnung vom 23. Juni 1817 und ſpäter die Cabinetsordre vom 5. October 1823, ſowie eine Reihe von Beſtimmungen über die Ablöſung der Waldſervituten bei Rönne, „Staatsrecht", II, §. 475. — In Oeſterreich haben ſich die beiden Seiten der Geſetzgebung noch klarer geſchieden, freilich erſt nach 1848. Das eigentliche Forſtgeſetz iſt vom 3. December 1852; die Verwaltung der Staatsforſten neu geregelt ſeit 1853. Die allgemeinen Grundſätze ſ. bei Konopaſek und von Mor, Bd. II, §. 11; über die Veräußerung der Forſtproducte §. 9. Die Grundſätze für das Rechnungs- und Kaſſenweſen nach den Erlaſſen vom 24. Sept. 1853 und 10. Juni 1854 finden ſich ebend., §. 36. Von beſonderer Wichtigkeit ſind die Beſtimmungen über die Regulirung und Ablöſung der Holz-, Weide- und Forſtproductenbezugsrechte vom 5. Juli 1853, die in der öſterreichiſchen Monarchie durch den großen Umfang der Staatsforſten eine ſehr große Wichtigkeit haben und die in vieler Beziehung die Ideen der Grundentlaſtung im Gebiete des Forſtweſens durchgeführt haben. S. Konopaſek und von Mor, §. 15, S. 100—132. Für Frankreich ſ. von Hock, S. 223 fg.: „Das Forſtweſen wird noch immer nach den Principien des alten Colbert'ſchen Code von 1669 geleitet, im Geiſte der Bevormundung und des Staatsſchutzes. Das Geſetz vom 21. Mai 1827 behandelt das Holz nicht wie ein Glied der großen Reihe der Güter, ſondern behütet den vegetabiliſchen Brennſtoff vor der Verfügung des Eigenthümers und der Fremden. . . . Der Holzbeſtand ſoll für alle Zeiten unvermindert bleiben."

In England iſt zwar das Forſtrecht ſeit Wilhelm dem Eroberer auf das ſtrengſte gehandhabt, und das königliche Recht über die Forſte ſo weit ausgedehnt wie nirgends. Erſt 1849 wurden die Forſte unter die Verwaltung des Parlaments geſtellt, allein ſie geben auch jetzt noch keinen Ertrag; allerdings wol weſentlich deshalb, weil ſie geradezu unter der uncontrolirten Verwaltung der königlichen Beamten zu einer reinen Wildniß geworden zu ſein ſcheinen. Von einem

Forſtgeſetze iſt keine Rede; daher Kauf nach Veräußerung der Forſten. S. Vocke, „Steuern des britiſchen Staats", S. 141—146. Daneben iſt die eigentliche Forſtgeſetzgebung in dem Code forestier (Geſetz vom 21. Mai 1827) ſehr ausführlich und ganz im Sinne der rationellen Erhaltung der Forſten ſtreng geordnet, ſowol die Nutzung als die Fällung und die Pflanzung. Die Geſammtheit der darauf bezüglichen Grundſätze bezeichnet man als das Régime forestier, unter welchem ſowol die Staats- wie die Privatforſten ſtehen; namentlich ſtrenge Vorſchriften über den Verkauf (Licitation).

C. Der Bergbau des Staats.

Bei dem Bergbau treten nun im weſentlichen dieſelben Verhältniſſe ein wie bei den Forſten. Zuerſt und vor allen Dingen iſt er die Production einer der allgemeinen und abſoluten Bedingungen der Volkswirthſchaft. Es iſt daher eine Forderung der letztern, daß *kein* Privatrecht, alſo auch nicht das des Staats, ſo weit gehen dürfe, um dieſe Production zu beeinträchtigen, ſondern daß vielmehr die Verwaltung die öffentlich rechtliche Ordnung und Förderung des Bergbaues herzuſtellen habe. Dieſem Grundſatze muß ſich auch der Staat unterwerfen, ſo weit er überhaupt ein Bergwerkbeſitzer iſt, und ſo entſteht hier daſſelbe Verhältniß wie beim Forſtweſen, daß nämlich aus dem thatſächlichen Eigenthume des Staats an ſeinen eigenen Bergwerken einerſeits und der noch unbeſtimmten Vorſtellung von Oberhoheit und Oberaufſicht deſſelben über die Privatbergwerke andererſeits, auch hier ſich der hiſtoriſche Begriff des *Bergregals* als Zuſammenfaſſen beider entwickelt hat, der ſich dann, gerade wie bei den Forſten, mit unſerm Jahrhundert in die zwei Theile die eigentlich öffentlich rechtliche Berggeſetzgebung und Verwaltung für *allen* bergmänniſchen Betrieb, und die *finanzielle Bergwerksverwaltung* für die dem Staate gehörigen Bergwerke ſpaltet. Auch hier muß durchaus die unklare Vorſtellung vom Bergregal beſeitigt werden; dann erſt iſt es möglich, das Princip und Gebiet des verwaltungsrechtlichen vom finanziellen Bergbetriebe zu ſcheiden und beide, wie es ſich gehört, für ſich zu behandeln.

a) Was nun zuerſt den Bergbau und ſein allgemeines Verwaltungsrecht betrifft, ſo hat die Finanzwiſſenſchaft dieſelben als bekannt vorauszuſetzen. Es iſt gar kein Zweifel, daß die Finanz-

verwaltung im ganzen wie im einzelnen ſich der allgemeinen Berggeſetzgebung zu unterwerfen hat. Die finanzielle Frage hat mit dieſem Geſichtspunkte gar nichts zu thun. Ihre Entſcheidung beruht vielmehr auf weſentlich andern Grundſätzen.

b) Der finanzielle Standpunkt bei der Behandlung des Bergbaues für den Staat hat zwei Seiten. Es handelt ſich *zuerſt* um den wirthſchaftlichen Inhalt des Reſtes der alten Idee des Bergregals, *dann* aber, nachdem die Betriebs- und Ertragswirthſchaft durch die allgemeine Berggeſetzgebung feſtgeſtellt ſind, um die Frage nach dem Uebergange auch der Bergwerke in das Privateigenthum.

Was den *erſten* Punkt betrifft, ſo iſt es wol niemand mehr zweifelhaft, daß das Bergregal jetzt *gar keinen* privatrechtlichen Anſpruch des Staats an den Betrieb oder die Ueberlaſſung der meiſten Bergbauunternehmungen enthält. Der Bergbau iſt nach allen Seiten hin ein freies Unternehmen wie jedes andere, das nur nach den allgemeinen Grundſätzen des Bergrechts betrieben werden muß. Nur Eine Ausnahme iſt hier zuläſſig, und dieſe iſt ſelbſt wieder principiell unzuläſſig. Das iſt die des *Monopols* für Bergbauproducte, zuerſt Salz, und dann etwa noch Schwefel. Ueber dieſen Theil entſcheidet dann die Frage nach der Aufrechthaltung des Monopols. In der Sache ſelbſt iſt kein Zweifel. Es folgt daraus, daß die wirklich ins Leben getretenen Bergwerksunternehmungen der *Beſteuerung* nicht etwa, wie man es früher nannte, im Sinne und Namen des Bergwerksregals unterliegen, ſondern daß dieſe Beſteuerung gar nichts anderes iſt als eine gewöhnliche *Erwerbſteuer*, welche ſelbſt wieder nur durch die beſondere Natur des Kapitals und der Production hier eine beſondere Geſtalt empfängt. Mit der Regalität ſoll die Bergwerksbeſteuerung gar nichts zu thun haben.

Wichtig dagegen iſt der *zweite* Punkt, die Veräußerung der Bergwerke, und hier iſt wieder zu unterſcheiden die Frage nach dem *Princip*, und die Frage nach ſeiner *Ausführung*.

Das Princip iſt ſehr einfach. Der Bergbau iſt eine Unternehmung; der Staat iſt ſeiner Natur nach weder berufen noch ſeinem Organismus nach fähig, Unternehmungen zu leiten. Der Bergbau iſt daher in den Händen des Staats ebenſo wenig berechtigt wie jede andere Unternehmung. Reproductiv wirken, die

Vermehrung des Stoffes durch seine Thätigkeit erzeugen wie bei den Forsten, kann der Staat beim Bergbau nicht; dafür, daß er rationell producire, sorgen ohnehin die öffentlichen Bergbauordnungen, denen er unterworfen ist wie jeder Private. Es ist daher gar kein Grund vorhanden, daß der Staat die Bergwerke selbst behalte; er soll sie grundsätzlich veräußern. Daß die Monopole eine Ausnahme bilden, soweit sie noch existiren, ist bereits erwähnt. Dieses Gebiet erscheint daher abgeschlossen.

Die einzig übrigbleibende Frage ist dann noch die nach der Art und Weise der Veräußerung. Hier nun ist ohne Zweifel die Natur des Bergbaues maßgebend. Grundsatz ist, daß nur das große Kapital fähig ist, den Bergbau ohne jene Hast des Erwerbes zu betreiben, die zum Raubbaue führt. Die Verwaltung muß daher überhaupt wünschen, daß der Bergbau womöglich durch große Actienkapitale betrieben werde; und aus demselben Grunde meinen wir, daß der Staat bei seiner Veräußerung der Bergwerke danach streben sollte, sie in die Hände solcher Actiengesellschaften zu bringen, da sie ohne Zweifel die beste Garantie für den ganz rationellen Abbau geben. Es ist gar kein Grund vorhanden, dabei die Bergwerke auf edle Metalle auszunehmen. Uebrigens ist die Sache nicht von großer Bedeutung, da ohnehin die meisten Bergwerke in den Händen von Privatunternehmern sind, und die technischen Grundsätze vollkommen feststehen.

Es ist gerade die Lehre vom Bergbau in der Finanzwissenschaft, der wir die strenge Unterscheidung des finanziellen und verwaltungsrechtlichen Standpunktes zu danken haben. Während Justi noch das Bergregal als eine wesentliche Einnahmequelle ansieht und den mercantilistischen Grundsatz festhält, daß der Staat die Bergwerke auf edle Metalle auch mit Verlust treiben müsse, beginnt mit Jakob, „Finanzwissenschaft", §. 375 und namentlich mit Malchus, „Finanzwissenschaft", I, §. 19—24, der Gedanke durchzugreifen und auch statistisch nachgewiesen zu werden, daß der Staat veräußern müsse. So auch Rau, „Finanzwissenschaft", I, §. 172. Vgl. Stein, „Volkswirthschaftslehre", S. 489. Pfeiffer, „Staatseinnahmen", I, 153 hat nichts Neues. Den reichhaltigsten Stoff über das Bergregal bietet auch hier Mittermaier, „Das Privatrecht", I, §. 241. — In Preußen hat das Princip der Regalität am längsten einen praktischen Sinn gehabt, indem nach dem alten vom „Allgemeinen Landrecht", II, 16. 82 formulirten Grundsatze das Recht, einen Bergbau zu betreiben, nur vom Staate verliehen werden konnte, der letztere aber sich außerdem

die ganze Leitung des Bergbaues vorbehält (Directionsbetrieb), was erſt mit dem Geſetze vom 21. Mai 1860 beſeitigt iſt. In Oeſterreich hat das große Berggeſetz vom 23. Mai 1854 die Grundſätze des Erwerbes und Betriebes geordnet; das Patent vom 24. October 1865 hat den letzten Reſt des Bergregals mit der Aufhebung der Verpflichtung der Bergwerke beſeitigt, ihre Production an edeln Metallen der Münze abzutreten. Frankreich hat weder den Begriff des Bergwerkregals noch eigene Staatsbergwerke. Die Regalität des Bergbaues in England auf Gold und Silber iſt gleichfalls jetzt beſeitigt; Vocke, „Britiſche Steuern", S. 146. 147. — Beſteuerung des Bergbaues ſ. unter Steuern.

D. Jagd und Fiſcherei.

Jagd und Fiſcherei bilden nur inſofern einen beſondern Gegenſtand der Staatsgüter und ihrer Verwaltung, als ſie nicht einen integrirenden Theil des ſonſtigen Beſitzes des Staats ausmachen. Sie ſind alsdann Eigenthum am Benutzungsrechte; und man nennt ſie Regalien in dem Sinne, daß man ſie als wirthſchaftlichen Ausfluß der rechtlichen Selbſtherrlichkeit des Staats betrachtet.

Nur in wenig Fällen kann der Staat ein Jagdrecht ſelbſt benutzen, das ihm anderswo als in den eigenen Forſten zuſteht. Die Fiſcherei wird da, wo der Staat ſie auf öffentlichen Gewäſſern hat, ſtets durch Private ausgeübt werden müſſen. Die Jagd wird daher eine Quelle der Einnahmen durch Verpachtung; die Fiſcherei gleichfalls, nur daß bei der letztern der Pacht zugleich den Charakter einer Gewerbſteuer hat.

Die wichtigſte Frage iſt die, ob der Staat ſeine Jagd auf nicht ihm eigenthümlich gehörigem Boden behalten und verpachten oder ſie den Einzelnen, bezüglich den Gemeinden, überlaſſen ſoll. Es iſt eigentlich für das letztere um ſo weniger Grund vorhanden, als meiſtens bei der Verwaltung der Jagd durch die Gemeinden ſelbſt dieſelbe nur ſelten nach ihrem wahren Ertrage geſchätzt wird. Im übrigen gelten für Jagd und Fiſcherei da, wo ſie als Einnahmequelle des Staats vorkommen, ihre eigenthümlichen fachgemäßen Grundſätze.

Während Sonnenfels III, 251 noch das Jagdregal als ein Hoheitsrecht des Staats im ganzen Lande „als eine dem Fürſten

vorbehaltene Ergötzung oder auch als ein ausſchließliches Nutzungsrecht" anſieht, iſt mit unſerm Jahrhundert dieſe Auffaſſung gänzlich beſeitigt, und die Aufhebung dieſes Rechts, wo es außerhalb der Staatsforſten beſteht, einſtimmig gefordert; ſo ſchon Jakob, „Finanzwiſſenſchaft", §. 336; dann Lotz, III, 136 und Klüber, „Oeffentliches Recht", §. 356. Malchus ſcheidet ſehr klar Jagdhoheit als Verwaltung der Jagd vom Jagdregal und dem Jagdrecht, I, §. 18, beſſer als Rau, I, §. 192—196. Bei Pfeiffer erſcheint noch ein „Jagdmonopol", in dem die Vorſtellungen wieder gründlich verwirrt werden; I, S. 217; Umpfenbach hat mit der Berührung der Sache ſelbſt auch jeden Irrthum vermieden. Uebrigens iſt das eigentliche Jagdregal wol faſt allenthalben verſchwunden und die Jagd des Staats ſteht unter den allgemeinen Jagdgeſetzen.

E. Erwerb durch Anfall.

Der Staat als allgemeine Perſönlichkeit tritt ſtets da als privatrechtlicher Nachfolger auf, wo keine einzelne Perſönlichkeit mehr ein Recht zur Nachfolge aufzeigen kann. Der Erwerb durch Anfall iſt nun zwar im einzelnen in den verſchiedenen Staaten verſchieden beſtimmt, allein im allgemeinen beruht er auf dem angegebenen Grundſatze. Der Staat macht daher durch dieſes Recht eine Einnahme, die man als außerordentliche bezeichnen muß. Von beſondern Grundſätzen für die Verwaltung ſolcher Erwerbe kann nun um ſo weniger die Rede ſein, als das Object, wenn es in Güterkapitalien beſteht, unter die Principien für Staatsgüter oder Gewerbe fällt; beſteht es in Geldkapitalien, ſo wird es naturgemäß als Einnahme der Kaſſe in Rechnung gebracht, wo es erhoben wird, und mit den übrigen Einnahmen verwendet.

Das Heimfallsrecht theils bei Erbſchaften, theils bei Auswanderungen bildete bekanntlich früher eine nicht unbedeutende Einnahmequelle für die Finanzen. Sein Grund war aber kein wirthſchaftlicher, ſondern ein rechtlicher; der Staat hatte dieſes Recht als oberſter Lehnsherr gegenüber den ausſterbenden Vaſallen und als Grundherr gegenüber den einzelnen Unterthanen. Jetzt ſind dieſe Rechte weggefallen, und das Anfallsrecht iſt auf ein ſehr beſchränktes Maß zurückgeführt. Uebrigens beſtehen hier noch manche Reſte aus den Rechten früherer Zeit, die man wol am beſten mit Malchus (I, §. 44) als Fiscalrechte (jura fisci) bezeichnen kann. Sie ſind ohne Bedeutung für die Staatswirthſchaft, oft aber höchſt läſtig für die Einzelnen und daher

am beſten ſoweit als möglich zu beſeitigen. Die Finanzwiſſenſchaft hat ſich damit faſt gar nicht beſchäftigt; in der That erſcheint das Ganze als eine Angelegenheit der Finanzprocuratur.

F. Gewerbliche Unternehmungen des Staats.

Die gewerblichen Unternehmungen des Staats ſind diejenigen, bei welchen er nach den Grundſätzen der Privatwirthſchaft durch gewerbliche Betriebe eine Einnahme zu machen ſtrebt.

Urſprünglich hatten die Staaten nur diejenigen Gewerbe, welche mit dem Beſitze der Domänen unmittelbar verbunden waren. Dann trat während längerer Zeit das Princip in den Vordergrund, daß der Staat mit eigenen Mitteln mindeſtens die größten und wichtigſten Gewerbe betreiben müſſe; freilich ſchon damals mehr von dem Geſichtspunkte von Muſterunternehmungen als von dem einer eigenen Erwerbsquelle. In der gegenwärtigen Zeit iſt man wol allgemein überzeugt, daß der Staat weder ſich ſelbſt noch dem Ganzen Nutzen bringt, wenn er Gewerbe beſitzt und betreibt. Sie kommen daher nur noch ausnahmsweiſe vor, und zwar in den Fällen, wo die Verhältniſſe gewiſſe Unternehmungen nur durch wirthſchaftliche Anſtrengungen des Staats möglich machen, während ſie dennoch Bedingungen der geſammten Entwickelung ſind, wie Eiſenbahnen, Telegraphenlinien, Dampfſchifffahrtslinien u. a. m.; oder da, wo der Staat die Production gewiſſer Güter nicht von der Einzelwirthſchaft, ihrem Vorhandenſein und ihren Intereſſen abhängig machen kann, wie bei militäriſchen Productionen, Staatsdruckereien, Papierfabriken; oder endlich da, wo der Staat Muſterunternehmungen aufſtellen will, wie die Gobelinsfabriken, Porzellanmanufacturen und ähnliche. In allen dieſen Fällen iſt die Verwaltung eine rein wirthſchaftliche; ihre Grundſätze liegen in der Natur der einzelnen Unternehmung ſelbſt, und nur die höchſte Leitung und die Controle fällt unter die eigentliche Finanzverwaltung.

Adam Smith iſt wol der erſte, der ſich ganz entſchieden gegen die Gewerbe als Einnahmequelle der Finanzen ausgeſprochen hat. (Buch 5, Kap. 2): „Es gibt kaum zwei Dinge, die ihrem Weſen nach ſo verſchieden ſind als die Natur eines Kaufmanns und die des Souveräns.“ Say folgte ihm in dieſer Anſicht (7. Kap. 26). Die Lehre von den Staatsgewerben blieb von da an nur noch in der

Kameralwissenschaft heimisch; soweit die gewerblichen Unternehmungen der Staaten durch das öffentliche Wohl geboten sind, gehören sie nunmehr der Verwaltungslehre, und der allgemeine Grundsatz gilt durchgreifend, daß keine gewerbliche Unternehmung eines Staats mehr um des bürgerlichen Erwerbs, sondern nur um eines höhern Zweckes willen hergestellt werden darf, dem der Erwerb nöthigenfalls unterzuordnen ist. Die deutsche Literatur folgte ganz der Initiative Adam Smith's. Schon bei Malchus sind sie ganz verschwunden; Pfeiffer wiederholt a. a. O. das Allgemeine, S. 99; specielle Angaben S. 3. Es ist das Ganze kaum noch ein Gegenstand der Finanzwissenschaft.

G. Musterdomänen.

Unter den Musterdomänen, volkswirthschaftlichen oder absoluten Domänen verstehen wir diejenigen Grundbesitzungen des Staats, die er nicht um ihres Ertrags oder Werths willen hat, sondern die in seiner Hand nur Mittel für die landwirthschaftliche Entwickelung sind.

Dahin gehören namentlich die Musterwirthschaften, die Besitzungen landwirthschaftlicher Schulen und Lehranstalten, die Gestüte und Aehnliches.

Es leuchtet ein, daß hier die Verwaltung durchaus nicht vom finanziellen Gesichtspunkte ausgehen kann, und daß diese Art der Domänen daher nur durch ihre Substanz Gegenstand der Finanzen ist, während der Ertrag meistens wieder dem Betriebe für die ihm eigenthümlichen Zwecke zufällt. Die Lehre von dieser Verwaltung gehört daher auch der Verwaltungslehre im allgemeinen an; im einzelnen ist sie Sache der Fachmänner.

Nur Rau hat diese Art von Domänen noch in der Finanzwissenschaft fortgeführt (§. 106) und eigentlich mit gutem Rechte, denn sie gehören dem Staatsgute und haben ihren Ertrag und ihre Verwaltung wie jede andere Domäne. Nur versteht es sich allerdings, daß man keine allgemein finanziellen Grundsätze darüber aufstellen kann, sondern daß sie, je nach ihrer Natur und ihrem speciellen Zweck, aber stets ohne Rücksicht auf ihren Ertrag verwaltet werden. Sie bilden daher eigentlich den Uebergang vom Staatsbesitze zu den Staatsgütern. Ueber die wirthschaftlichen Ergebnisse der „Kameralhöfe" Rau, a. a. O. N. a.

H. Gefälle.

Die Gefälle umfaſſen die Geſammtheit aller Einnahmen, welche der Staat weder als Staat noch als privatrechtlich Berechtigter bezieht, ſondern nach den Grundſätzen der feudalen Ordnung entweder als Lehnsherr oder als Grundherr von den nach dem frühern Lehnsrechte Verpflichteten zu erheben hat.

Sie ſcheiden ſich in zwei große Gruppen, die einen weſentlich verſchiedenen Charakter haben.

Die erſte dieſer Gruppen bilden diejenigen Gefälle, welche dem Staate von den Grundherrſchaften, deren Lehnsherr der Staat war, geleiſtet wurden. Dahin gehören im weitern Sinne auch die Gefälle aller Art von bäuerlichen Freigütern, bei denen ſehr oft die alte Steuer mit den ſpätern Gefällen verſchmolzen oder verwechſelt iſt. Die grundherrlichen Gefälle erſcheinen da, wo der Staat Grundherr über die auf ſeinem Grund und Boden wohnenden Hinterſaſſen war, und in dieſer Beziehung ſind die Verhältniſſe des Staats denen der übrigen Grundherren im Princip immer, in Form, Art und Maß ſehr häufig gleich.

Während der Lehnsepoche bildeten die Gefälle natürlich einen höchſt bedeutenden Zweig der Staatseinnahme. Die lehnsherrlichen Gefälle ſind dann aus verſchiedenen Gründen zuerſt ſehr verringert worden, während die grundherrlichen geblieben ſind. Die neuere Zeit, die Vertreterin der Selbſtändigkeit und wirthſchaftlichen Freiheit des bäuerlichen Grundbeſitzes, hat nun das Princip durchgeführt, die Grundherrlichkeit überall aufzuheben, und faſt in ganz Europa ſind die Staaten ihren eigenen Angehörigen darin mit glänzendem Beiſpiel vorangegangen. Die Gefälle ſind dadurch in einigen Staaten gänzlich verſchwunden, in andern beſtehen noch gewiſſe Reſte derſelben, deren Verwaltung meiſtens den Steuerbehörden obliegt. Es kann aber keinem Zweifel unterliegen, daß ſie auch hier allmählich einer geordneten Ablöſung entgegengehen, da ſie neben der gänzlichen Aufhebung der grundherrlichen Gefälle als eine Anomalie erſcheinen, bei der nur Form und Zeit der Ablöſung, nicht aber die letztere ſelbſt zweifelhaft ſein kann.

Dieſe neueſte Entwickelung, im höchſten Grade ſegensreich für alle Staaten Europas, hat daher ein ganzes, einſt ſehr wich-

tiges Gebiet aus der Staatslehre verschwinden lassen, in welchem die Finanzwissenschaft und die Verwaltungslehre auf das innigste miteinander verschmolzen waren. Das war die Theorie der Grundentlastung. Es ist in dieser Beziehung die Hauptfrage so wenig unklar oder bestritten, daß man die Frage und den Gegenstand selbst in Princip und gesetzlicher Anordnung als definitiv erledigt betrachten kann, und daß das bereits Geschehene die feste Richtschnur für dasjenige gibt, was noch zu thun übrigbleibt. In jedem Falle steht fest, daß der Gesichtspunkt der bloßen finanziellen Einnahme sich dem des volkswirthschaftlichen Rechts hier in jeder Rücksicht unterordnet.

Die zweite Gruppe enthält alle diejenigen Einnahmen, welche der Staat unter der Kategorie der Geldstrafen oder Bußen bezieht. Sie bilden den Uebergang von der Staatswirthschaft zur Rechtspflege, indem ihr Princip mit der Finanzverwaltung gar nichts zu thun hat, sondern nur ihr Betrag in die Einnahmen des Staats fällt. Dieses Gebiet bildet daher auch keinen Theil der Finanzwissenschaft. Es muß genügen, es hier aufgeführt zu haben.

Es ist natürlich, daß das ganze Gefällwesen in den verschiedenen Staaten sehr verschieden ist und daher der Regel nach auch besondere Grundsätze und Einrichtungen dafür bestehen. In Frankreich kann das Gefällwesen gar nicht mehr vorkommen. In den deutschen Staaten sind die Gefälle dem Namen wie dem Ertrage nach sehr verschieden; s. Rau, §. 156 fg. In Oesterreich sind die Gefällverhältnisse wieder innerhalb der einzelnen Provinzen sehr abweichend und haben noch keine wissenschaftliche Darstellung gefunden. Doch ist die Summe, welche durch Gefälle einkommt, sehr bedeutend. Manche Unklarheit entsteht auch hier durch den Ausdruck, indem man namentlich in Oesterreich als Gefälle sehr häufig verschiedene Gebühren sowol als verschiedene Formen der Verzehrungssteuer bezeichnet. Uebrigens ist das ganze Gebiet im Verschwinden begriffen. Vgl. über die Bedeutung des Wortes für Oesterreich Dessary, a. a. O., §. 25. Ueber die Jura Fisci s. Sonnenfels, §. 111; Malchus, §. 31. Es kann keine Aufgabe der Finanzwissenschaft sein, die Geschichte um der Geschichte willen darzustellen. Für die Gegenwart hat nur das Verschwinden der alten Gefälle noch ein meist ganz örtliches Interesse. Uebrigens ist in einigen Staaten die Einnahme daraus nicht ohne Bedeutung. In Preußen gaben die Gefälle aller Art 1849 noch 3,974000 Thlr.; gegenwärtig nur noch 4—500000 Thlr. In Würtemberg 1845—47 für 1,476000 Fl. Zehnten und 594000 Fl. zinspflichtige Güter, die aber jetzt fast ganz abgelöst sind. S. auch

Pfeiffer, „Staatseinnahmen", I, S. 171 fg. Die Geſchichte der Grundentlaſtung und damit der Befreiung von den Gefällen aller Art für England, Frankreich und Deutſchland mit allen Quellen bei Stein, „Innere Verwaltung", B. 7, Entwährungslehre; für England vgl. außer Gneiſt beſonders Vocke, „Britiſche Steuern", S. 161—65 (die Juden als Theil der Domänen in England) und die „Geſchichte der Lehnshoheit", S. 166 fg.

Was die Geldſtrafen betrifft, ſo verweiſen wir über das Princip derſelben auf Stein, „Polizeirecht" („Innere Verwaltung" B. 4.) Die Entſcheidung über die ganze Frage, die der Finanzwiſſenſchaft nicht gehört, iſt ein Theil der Innern Verwaltungslehre.

Zweites Hauptſtück.

Die Regalien.

Begriff und Elemente der Geſchichte.

Es erſcheint bei dem gegenwärtigen Zuſtande der Frage nach Weſen und Bedeutung der Regalien ziemlich nutzlos, an einer Stelle, wo es doch nur beiläufig geſchehen könnte, ſich über die formale Definition der Regalien zu ſtreiten. Wir ſtellen daher einfach als Ausgangspunkt den Satz auf, daß wir ſtreng den hiſtoriſchen Begriff der Regalien von dem gegenwärtigen ſcheiden; daß wir jede Discuſſion über den erſtern für ſehr berechtigt halten, daß wir aber überzeugt ſind, daß für unſere Gegenwart und ſpeciell für die Finanzwiſſenſchaft nur noch der Begriff zuläſſig iſt, nach welchem die Regalien als die wirthſchaftlichen Hoheitsrechte des Staats bezeichnet werden müſſen. Und die Grundlage dieſer Auffaſſung glauben wir in einfachſter Weiſe in der Geſchichte der Regalien ſelbſt ſuchen zu müſſen, die ihrerſeits ſo klar erſcheint, daß man bei allem Streite im einzelnen wol nur wenig Zweifel im ganzen haben kann.

Das, was wir die Regalien im hiſtoriſchen Sinne nennen, beginnt mit der Zeit, wo das Königthum ſeinerſeits beginnt, die erſten Anfänge einer ſelbſtändigen Verwaltung, die von der Grundherrlichkeit unabhängig werden will, zu entwickeln. Die Regalität fängt daher gleich anfangs an, die beiden großen Ele-

mente zu zeigen, welche bis zum heutigen Tage dieſelben beherrſchen. Die Fürſten ergreifen den Gedanken mit aller Energie, erſtlich weil die Regalität ihnen ein von den Grundherren unabhängiges Einkommen verleiht, zweitens weil ſie die Fähigkeit hat, eine ſelbſtthätige, von dem öffentlichen Rechte der Grundherrlichkeit unabhängige Verwaltung zu beginnen und durchzuführen. Allerdings ſtehen beide Elemente in dem Verhältniſſe zueinander, daß die Regalität jahrhundertelang nur das erſte bedeutet und erſt mit dem 17. Jahrhundert das zweite Element entwickelt. Aber beide Epochen haben das gemeinſam, daß in der Regalität das Fürſtenthum dem damaligen Volke und ſeiner Geſchlechts- und Ständeordnung gegenübertritt. Sie ſind die Welt der fürſtlichen Regierung und Finanzverwaltung im Gegenſatze zu derjenigen, an welcher die Landſtände ſich betheiligen. Erſt in unſerm Jahrhundert tritt die dritte Epoche ein, in welcher dieſer Gegenſatz verſchwindet und die Regalien, auf ihr letztes dauerndes Gebiet zurückgeführt, zugleich ihr eigentlich ſtaatswirthſchaftliches Princip empfangen. Und wir glauben dieſe drei Epochen am kürzeſten zu bezeichnen, indem wir die Zeit der eigentlichen Regalien, die Zeit der verwaltungsrechtlichen und die Zeit der wirthſchaftlichen Hoheitsrechte unterſcheiden.

Der Charakter dieſer drei Epochen iſt ein einfacher.

Urſprünglich, in der erſten Epoche, drückt die Regalität den Gedanken aus, daß der Fürſt das Recht auf alles dasjenige habe, was nicht dem Einzelnen gehört, weil er eben der perſönliche Ausdruck und Vertreter der Gemeinſchaft des Volks iſt. Dieſe abſtracte Idee der Regalität iſt zwar ebenſo undefinirbar, aber dennoch ebenſo praktiſch und vermöge des allgemeinen Gefühls ebenſo gültig als die Idee der „fides“. Von Bedeutung wird ſie erſt da, wo ſie die Fähigkeit zeigt, nicht mehr blos als Lehn verliehen werden zu können, wie die alten Domänen nach der Eroberung, ſondern vielmehr dem Fürſten eine nur ihm gehörige Einnahme zu verſchaffen. Mit dieſer Fähigkeit und mit dem gleichzeitig entſtehenden größern Bedürfniß der ihrer Würde ſich allmählich bewußt werdenden Krone entſteht naturgemäß das Streben, die Regalien immer weiter auszudehnen. Unterſtützt von der entſtehenden Geltung des Römiſchen Rechts und von der wachſenden Macht der Fürſten dehnen ſich damit die Regalien

allmählich weiter und weiter aus und werden mit dem 15. und 16. Jahrhundert die Stellvertreter der allgemeinen Beſteuerung, an der das Fürſtenthum um ſo feſter hielt, als bis zum 17. Jahrhundert jede Steuer nur als ein „Geſchenk" der Stände angeſehen wird. So entſteht das *Syſtem* der Regalien, das ſich allmählich über alle innern Verhältniſſe ausdehnt, ſodaß Klock (De Aerario) nicht weniger als 400 Regalien weiß. Dabei verſchwindet allerdings vorderhand das Element der Verwaltung, die Einnahme iſt die Hauptſache; und das wird erſt anders in der folgenden Epoche.

Dieſe — die Epoche der verwaltungsrechtlichen Regalität — beginnt da, wo die *Steuern* eintreten. Damit ſcheiden ſich die Regalien. Diejenigen, welche nichts als eine Form der Steuern ſind, wie die Zölle und Monopole, *behalten* zwar, zum Nachtheil der Klarheit, den Namen der Regalien, werden aber die Grundlage des Steuerſyſtems. Diejenigen dagegen, welche einen verwaltungsrechtlichen Inhalt haben, werden nun zum Gegenſtande der ſelbſtthätigen Thätigkeit der neu entſtehenden Regierung, die alsbald in die alten abgeſchloſſenen Selbſtverwaltungskörper der Grundherren und Gemeinden hineingreift, die Thätigkeit derſelben ſich unterwirft und nun nach einem Rechtstitel ſucht, um die alten Berechtigungen derſelben brechen zu können. Dieſer Rechtstitel iſt im Grunde derſelbe wie der für die alten Regalien; er iſt die ſich entfaltende Idee des Staats; und dieſe auf die einzelnen Verwaltungsgebiete angewendete Idee des höchſten Staatsrechts erzeugt nun Begriff und Wort der „Hoheiten" des Staats. Jeder Theil der Verwaltung wird jetzt im Namen einer ſolchen Hoheit durch das Königthum, das allein herrſcht, mit neuen Geſetzen und neuen Organen verſehen; es gibt eine „Finanzhoheit", eine „Juſtizhoheit", eine „Polizeihoheit", ſogar eine „Amtshoheit", die dann im Speciellen wieder zu einer ganzen Reihe von einzelnen „Hoheiten" wird, je nachdem die einzelnen Gebiete der Verwaltung ſich zu ſelbſtthätigen Geſetzgebungen und Anſtalten herausbilden — eine Wegehoheit, Forſthoheit u. ſ. w. Daneben beſteht das alte Regal fort, und das iſt der Grund der Verwirrung der Begriffe, die mit dem Ende des vorigen Jahrhunderts eintritt und auf das unſerige übergeht. Denn da man gewiſſe Dinge denn doch nicht als „Hoheiten" füglich bezeichnen konnte, wie

„Salzhoheit", „Tabackshoheit" u. ſ. w., ſo griff man, um alle dieſe Rechte doch unter Einen Geſichtspunkt zu bringen, wieder zum Worte „Regal", nannte auch die eigentlichen Hoheiten Regalien, ſprach ohne Unterſcheidung von Finanzregal und Finanzhoheit, Juſtizregal und Juſtizhoheit, von Wege-, Waſſer-, Berg-, Salz-, Münz-, Poſtregal u. ſ. w., und die Verwirrung war fertig. Indeß war allen dieſen Hoheiten und Regalien Eins gemeinſam: das war der Gedanke, daß ſie alle das ſelbſtändige und gegenüber dem alten ſtändiſchen Rechte unantaſtbare Gebiet der landesherrlichen Regierung bildeten; in ihnen allen ſtand das Königthum dem Volke gegenüber und ſchloß das letztere von jeder Theilnahme aus, und die Lehre von den Regalien war damit die Lehre von der ſelbſtändigen Verwaltung der Krone in Finanzen, Juſtiz und Innerm, wobei die eigentlichen Regalien weſentlich den Finanzen zufielen. Das iſt der Charakter der zweiten Epoche, der Epoche der verwaltungsrechtlichen Hoheiten, in der die Grenze zwiſchen dem finanziellen und dem adminiſtrativen Element bereits aus dem Bewußtſein verſchwindet.

Damit nun erklärt ſich auch der Zuſtand, mit dem die „Regalität" in unſer Jahrhundert hineintritt. England, in welchem ſeit der Revolution von 1688 kein ſolcher formeller Gegenſatz zwiſchen Fürſt und Volk mehr juriſtiſch formulirt werden kann und jede Steuer vom Volke ausgeht, hat überhaupt ſeit Aufhebung der Lehnshoheit durch 12 Ch. II, 24 keine Regalien mehr. Frankreich vernichtete die letzte Spur der droits de la Couronne durch die Revolution von 1789, und ſeit dieſer Zeit verſchwindet auch die letzte Spur von einem Bewußtſein der „Regalität" ſowol auf finanziellem als auf verwaltungsrechtlichem Gebiete. Nur Deutſchland mit ſeinen meiſt verfaſſungsloſen oder in ihrer Verfaſſung höchſt beſchränkten Staaten behielt die Regalität in Theorie und Praxis bei und ſchleppt ſie ein halbes Jahrhundert durch ſeine Wiſſenſchaft mit ſich fort, weil es ſich von der Vorſtellung eines Gegenſatzes zwiſchen Fürſt und Volk ſowol in Finanzen als in Verwaltung in ſeinem Ringen nach Verfaſſung nicht losmachen kann. In der That hat die alte Regalität bei den Zuſtänden der deutſchen Verfaſſungen bis 1848 noch einen Sinn, und daß ſie ihn hatte, war dann ein Beweis, wie weit wir noch zurück waren. Aber nach 1848 ſollte

kein deutſcher Staatsrechtslehrer mehr von den „Regalien“ der alten Zeit reden. Es gibt keine finanziellen oder adminiſtrativen Regalien der „Krone“ mehr; die Staatswirthſchaft wie die Verwaltung beruhen auf dem Geſetze des Staats; das alte Regal iſt verſchwunden; alle Thätigkeit des Staats und alle Rechte deſſelben gehören dem Volke; und wenn daher jetzt der Staat für eine Thätigkeit ſeiner Regierung ein Sonderrecht und eine Sondereinnahme in Anſpruch nimmt, ſo muß daſſelbe nicht mehr durch ein Sonderrecht der Krone, ſondern durch ein höheres Bedürfniß der Verwaltung begründet werden. Iſt nun auch jetzt noch ein ſolches da, ſo kann man es allerdings gern ein „Regal“ nennen, um der Tradition entgegenzukommen; allein in Wahrheit iſt es kein Regal mehr, ſondern eine von der Verwaltung geforderte Anſtalt, deren Leiſtung zugleich einen Ertrag gibt. Eine ſolche Anſtalt beruht dann auf dem Weſen des Staats und nicht auf einem ſpeciellen Rechtstitel; und in dieſem Sinne nennen wir dieſelbe um ihrer Ertragsleiſtung willen ein wirthſchaftliches Hoheitsrecht. Das iſt der gegenwärtige Begriff der Regalien, und in dieſem Sinne finden ſie ihren Platz in Finanzwiſſenſchaft und Verwaltungslehre.

Ein Regal iſt demgemäß diejenige wirthſchaftliche Unternehmung, deren Exiſtenz und geſicherte Ordnung als eine abſolute und allgemeine Bedingung der wirthſchaftlichen Wohlfahrt eines Volks erſcheint, und die ebendeshalb nicht dem Zufall oder der Willkür der Einzelnen in ihrer Begründung und Durchführung überlaſſen werden kann.

Die „Regalität“ unſerer Zeit iſt demnach dasjenige Princip, vermöge deſſen der Staat im allgemeinen Intereſſe der volkswirthſchaftlichen Entwickelung ausnahmsweiſe die Ausſchließlichkeit für ſolche Unternehmungen für die Regierung fordern ſoll und fordert.

Es iſt daher weder ein Regal vorhanden, wo der Staat, wie bei den Monopolen, eine Steuerform aufſtellt, noch da, wo er, wie bei der Verleihung von Bergwerksrechten, im allgemeinen Intereſſe das Expropriations- und Oberaufſichtsrecht anwendet; noch viel weniger da, wo er rein adminiſtrative Maßregeln durchführt; am wenigſten da, wo er, wie bei eigenen Forſten oder Gewäſſern, ein Einkommen aus ſeinen Domänen bezieht.

Ein Regal iſt im Gegentheil eine Unternehmung, die vor

allen Dingen als ein allgemeines, organiſches und dauerndes Verwaltungsinſtitut erſcheint, welches der Staatswirthſchaft nicht in ſeinem Princip, ſondern nur in ſeinen Einnahme- und Ausgabeverhältniſſen angehört. Die Regalität hat ihrem Princip nach da aufzuhören, wo der Zweck durch ein Privatunternehmen erreicht werden kann.

Es würde ein entſchiedener Gewinn für die Klarheit der Sache und für das richtige Verſtändniß der Regalienverwaltung ſein, wenn man dieſen einfachen Begriff der Regalität an die Stelle der hiſtoriſch überkommenen Unklarheit ſtellte. Und das um ſo mehr, als ſich erſt aus dieſem Begriffe die Arten und die Principien der Verwaltung ergeben können.

Schon Sonnenfels („Finanzwiſſenſchaft", §. 108 fg.) hat mit größter Klarheit den obigen Begriff der Regalien aufgeſtellt, indem er die Regalien, „die ihrer Weſenheit nach bloße Steuern und Abgaben ſind", von denen unterſcheidet, „die als Hülfstheile zur Beförderung der Polizei und Handlung beitragen". Da man in Deutſchland ſo viele franzöſiſche Bücher zu leſen hatte, ſo hat man auch hier von dieſem ſo bedeutenden deutſchen Schriftſteller durchaus keine Notiz genommen. Die richtige Vorſtellung von dem Weſen der Regalien knüpft ſich in der deutſchen Literatur an die Frage: ob es nützlich ſei, daß der Staat gewiſſe Gewerbe als Regal betreibe, oder der Privatmann? und arbeitet ſich auf dieſem Wege mühſam zu dem Rau'ſchen Standpunkt, der Hiſtoriſches und Politiſches in Unklarheit gemiſcht feſthält. (Siehe Jakob, §. 309 fg.; Malchus, §. 24. fg.; Rau, §. 166 fg. Die neueſten Forſcher, wie Max Wirth („Nationalökonomie", II, 330) haben die Unbequemlichkeit vermieden, der Sache auf den Grund zu gehen, und das ganze Gebiet in einer halben Seite erledigt oder wie Pfeiffer die Regalien mit den Monopolen verwechſelt, ohne zu ſehen, daß zum Monopol ſchon dem Wortlaut nach Kauf und Verkauf gehört, was weder bei Poſt noch bei Münze der Fall iſt, während es klar genug ſcheint, daß das Monopol nur eine Steuererhebungsform, das Regal dagegen eine Verwaltungsmaßregel iſt. Bei den Engländern iſt von dem Begriffe natürlich gar keine Rede, wie ſie denn überhaupt keine Finanzwiſſenſchaft haben. In Frankreich hat man dagegen die Sache praktiſch durchaus richtig aufgefaßt; von Regalien iſt keine Rede, ſondern, wie Hock's Werk es zeigt, hat man einfach die ſogenannten Regalien als Theile des Steuerweſens (Kap. VII: Zucker, Tabak, Schießpulver) oder als ſelbſtändigen Verwaltungstheil (Kap. I, 3: Münzweſen; Kap. IX: Poſtweſen) aufgefaßt. Es iſt zu hoffen, daß wir dieſem Beiſpiele folgen werden. Uebrigens glauben wir trotz Pötzl's Angriff auf unſere Auffaſſung die ganze Sache hier nicht austragen zu können.

Die Arten und das Verwaltungsprincip der Regalien.

Aus dem oben entwickelten Begriffe der Regalität geht nun einerseits sowol das System der Regalien als andererseits das Princip ihrer Verwaltung hervor. Die Entwickelung beider wird praktisch am klarsten beweisen, wie tief verschieden die Regalität der gegenwärtigen dritten Epoche von der der frühern ist. Was nämlich zuerst die Arten der Regalien betrifft, so beruhen dieselben nicht mehr wie in frühern Zeiten auf einem historisch erworbenen Rechte der Regalität, sondern ihre Existenz und ihr Recht sind jetzt Consequenzen der Forderungen der Verwaltung und ihr Recht eine juristische Formulirung für die Anwendung der Verwaltungsprincipien. Es gibt daher keine Regalien mehr, weil der Staat ein Recht auf dieselben hat, sondern nur, weil sie nothwendig sind. Das System der Regalien ist daher ein Theil des Systems der Verwaltung. Danach erkennen wir gegenwärtig folgende: das Postregal, das Münzregal, das Eisenbahnregal, das Telegraphenregal und das Lottoregal.

Aus demselben Gesichtspunkte ergibt sich daher auch das System der Verwaltung.

Da dieselben als absolute und allgemeine Bedingungen der Volkswohlfahrt erscheinen, so ist es die erste Aufgabe ihrer Verwaltung, sie so einzurichten, daß sie diesem Zwecke dienen. Sie empfangen daher ihren Organismus und ihre Administration durchaus nicht vom Finanzwesen, sondern das letztere hat dieselben vielmehr als gegeben und zweckmäßig vorauszusetzen; es ist Sache der Verwaltungslehre, die Einrichtungen dieser Institute zu ordnen. Da ferner die Volkswohlfahrt die letzte Quelle aller Einnahmen des Staats ist, so muß sich der finanzielle Erwerb durch die Regalien dem Bedürfnisse des Volks unterordnen, und jedes Regal darf daher nur insoweit eine Einnahmequelle für den Staat abgeben, als dies mit den Bedürfnissen der Gesammtheit vereinbarlich ist.

Das Verwaltungssystem der Regalien liegt demnach in den gegebenen Verhältnissen der Verwaltung; das finanzielle System derselben muß den wirthschaftlichen Gesichtspunkt der Erzielung eines Reinertrags dem höhern staatlichen der Förderung des Gesammtwohls unterordnen.

Es ergibt sich daraus, daß die Regalien jetzt in der Finanzwissenschaft einen sehr untergeordneten, in der Verwaltungslehre dagegen einen sehr wichtigen Platz einnehmen, während früher gerade das umgekehrte Verhältniß stattfand. Das aber muß als ein bedeutsamer Fortschritt angesehen werden.

Man kann übrigens sagen, daß diese ganze Auffassung in ihren wesentlichen Punkten bereits anerkannt ist und daß ihr nur noch die traditionelle Ungenauigkeit im Gebrauche des Ausdrucks Regal entgegensteht, die keine dauernde sein kann.

Der einzige, der sich deutlich gegen alle andern Regalien als Post- und Münzregal erklärt, ist wol Lotz („Staatswirthschaftslehre", III, 146 fg.). Den Begriff der Regalien nimmt er übrigens im gewöhnlichen Sinne. S. auch Dessary, §. 25. Einen ganz andern Standpunkt nimmt Umpfenbach („Lehrbuch der Finanzwissenschaft", 1859, S. 62 fg.) ein, der davon ausgeht, „daß die meisten Schriftsteller weder von dem Namen noch von dem Begriffe auch nur eine Ahnung haben", und dabei Regalien und Gebühren gänzlich verschmilzt, ohne zu verstehen, warum andere die Sache anders verstanden haben. Daher im einzelnen zum Theil richtige, zum Theil ganz falsche Auffassungen. Vgl. unten, namentlich beim Münzregal. Eine etwas weniger absprechende Würdigung der Thatsachen und Ansichten würde viel dazu beigetragen haben, die Gefahr als bedeutend geringer erscheinen zu lassen, die die Wissenschaft ohne seine Dazwischenkunft gelaufen wäre. Was nun die Grundsätze der Verwaltung betrifft, so glauben wir in dieser Beziehung auf Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", verweisen zu dürfen, wo dieselben in möglichster Kürze zusammengefaßt sind.

A. Die Regalien des Communicationswesens.

Das Communicationswesen ist eine der wesentlichsten Bedingungen der gesammten Entwickelung des Volks in wirthschaftlicher Beziehung. Dennoch ist der Umfang, in welchem der Einzelne sich die Verbindungen mit allen schaffen kann, ein so geringer, daß dem erhöhten Bedürfnisse nur der Staat zu entsprechen vermag. Aber auch die Staatsverwaltung kann das nur durch großartige Anstalten, welche das ganze Reich umfassen, und deren Herstellung und Betrieb daher eine höchst kostspielige Aufgabe des Staats wird. Während daher diese Verkehrsanstalten in Zweck und Organisation allerdings unzweifelhaft der innern Verwaltung an-

gehören, bildet die wirthſchaftliche Seite derſelben eine durchaus nicht unbedeutende Aufgabe der Staatswirthſchaft. Und darauf beruht es, daß von jeher dieſelben in engſter Verbindung mit der innern Verwaltung behandelt werden.

Das Princip dieſes Zuſammenhangs iſt nun die Regalität derſelben. Die großen Ausgaben, welche mit denſelben verbunden ſind, und namentlich die großen Einnahmen, die der Staat aus ihnen ziehen zu können glaubte, haben von jeher den Wunſch der Regierung wach erhalten, dieſe Anſtalten in ihren ausſchließlichen Betrieb zu nehmen. Die Nothwendigkeit derſelben an ſich und der hohe Werth einer ſtrengen Organiſation ihrer Thätigkeit im allgemeinen und im beſondern, haben zweitens das Motiv abgegeben dafür, daß die Regierungen zuerſt hiſtoriſch, und dann vermöge der Natur der Sache aus dieſem Wunſche ein Recht machten. Dieſes ausſchließliche Recht auf die Herſtellung und den Betrieb der großen, die Geſammtheit gleichmäßig umfaſſenden und verbindenden Communicationsanſtalten iſt die Regalität derſelben. Dieſe Regalität hat daher auf allen Punkten zwei Seiten. Sie iſt einerſeits eine Aufgabe der Innern Verwaltung, und erzeugt daher ein Inneres Verwaltungsrecht für dieſelben; ſie iſt andererſeits die Grundlage eines wirthſchaftlichen Unternehmens, und macht dieſelbe damit zu einem Theile des wirthſchaftlichen Staatseinkommens. Es iſt unmöglich, das Erſtere von dem Letztern zu trennen; allein die Finanzwiſſenſchaft hat von dem Erſtern nur ſo viel aufzunehmen, als die durch daſſelbe erzeugten wirthſchaftlichen Verbindlichkeiten und Erträgniſſe es unbedingt fordern. Und in dieſem Sinne bildet das Ganze einen integrirenden Theil der Finanzwiſſenſchaft.

Während nun alle dieſe Anſtalten im Princip gleich ſind, ſind ſie in der Ausführung ſehr verſchieden. Sie fordern daher jede ihre beſondere Darſtellung, wie jede ihre beſondere Geſchichte hat, und jede auch ſehr verſchieden in ihren wirthſchaftlichen Reſultaten iſt. Die einzelnen Arten ſind die Poſt, die Eiſenbahnen und die Telegraphen. Alle drei haben die Verwaltungslehre zur Vorausſetzung, aber die Finanzwiſſenſchaft zur praktiſchen Erfüllung.

Es war auch von uns nicht richtig, die Regalien in der bisher üblichen Weiſe einfach nebeneinanderzuſtellen. Noch verkehrter iſt

es mit Pfeiffer hier von „Monopolen" zu reden (s. oben). Im übrigen wird der Inhalt des Folgenden am besten über die Auffassung selbst entscheiden.

I. Das Postregal.

1. Begriff, Princip und System.

Das Postwesen beruht auf dem unmeßbaren Werthe, den eine allgemeine, regelmäßige, gesicherte und leichte Verbindung aller Angehörigen des Staats für ihre wirthschaftliche und geistige Entwickelung hat. Eine solche Verbindung kann auf dieser Grundlage durch Unternehmungen Einzelner hergestellt werden, nur darf diese Herstellung nicht von diesem Interesse betroffen sein, sodaß sie unterbrochen werden oder ganz fehlen könnte, wo jenes Interesse fehlt. Sie soll daher eine Anstalt der Verwaltung sein, mit der Aufgabe, für alle persönlichen und wirthschaftlichen Verhältnisse aller Staatsangehörigen die Verbindung beständig aufrecht zu halten. Der dazu bestimmte und dafür thätige Organismus ist das Postwesen.

Aus dieser Aufgabe der Verwaltung ist nun zunächst aus historisch-finanziellen Gründen ein ausschließliches Recht auf diese regelmäßige Beförderung entstanden; und dieses ausschließliche Recht auf die letztere, als im Namen der innern Verwaltung gefordert, ist das Postregal.

Das Postwesen hat demnach wie jedes Regal seine zweifache Natur. Es ist zuerst eine der größten und wichtigsten Verwaltungsanstalten des Staats, und die Regeln, nach denen es für jene Zwecke zu functioniren hat, sind als Lehre vom Postwesen ein Theil der sogenannten Kameralwissenschaft der frühern Zeit, der Verwaltungslehre der Gegenwart. Die Finanzwissenschaft hat diese Lehre als bekannt vorauszusetzen. Das Postwesen ist aber zweitens auch ein Unternehmen, und gehört somit nicht blos im ganzen, sondern auch im einzelnen in die Finanzwissenschaft. Und so entsteht hier zuerst jener Gegensatz zwischen den Grundsätzen der Finanz- und der innern Verwaltung, indem die erstere vom wirthschaftlichen Gesichtspunkt aus die möglichst große Einnahme durch das Postwesen fordert, während die letztere im Gegentheil die höhern Zwecke der Post nur bei möglichst geringen Einnahmen derselben erreicht. Beide Gesichtspunkte sind

ohne Zweifel berechtigt. Es wird daher nothwendig, den Punkt zu beſtimmen, auf welchem ſie nun formell eintreten. Und hier wird das leitende Princip des Poſtweſens liegen.

Derſelbe iſt an ſich einfach. Da die Poſt in jeder Form eine Leiſtung des Ganzen für den Einzelnen enthält, der ſie benutzt, ſo ſoll auch der Einzelne den Werth dieſer Leiſtung der Poſt und damit dem Staate zahlen. Allein da die Poſt zugleich eine Verwaltungsanſtalt und kein Erwerbsunternehmen für den Staat iſt, ſo ſoll die Gegenleiſtung des Einzelnen *nie höher ſein*, als die *Geſtehungskoſten* der Poſtverwaltung es fordern. Tritt dabei ein Reinertrag ein, ſo ſoll dieſer Reinertrag, wie bei jedem Unternehmen, für daſſelbe *reproductiv* angelegt, das iſt zur Erweiterung und Entwickelung der Poſtanſtalt benutzt werden; hat das Poſtweſen ſeine volle örtliche Ausdehnung empfangen, ſo ſoll der Reinertrag das Motiv zur *Herabſetzung* der Zahlung der Einzelnen für die Leiſtung der Poſt (Porto ꝛc.) abgeben. Die Anwendung dieſes Princips auf die wirkliche Verwaltung der Poſt iſt die Poſtpolitik. Dieſelbe hat aber zur Vorausſetzung, daß die Aufgaben der Poſt, die für die einzelnen Theile derſelben ſehr verſchieden ſind, ſelbſtändig behandelt werden. Daraus entſteht das *Syſtem* des Poſtweſens.

Dieſes Syſtem des Poſtweſens beruht nun auf dem durchgreifenden Unterſchiede der *Briefpoſt* und der *Fahrpoſt*, die weſentlich verſchiedene Functionen des Poſtorganismus bedeuten, und die daher auch in der Finanzwiſſenſchaft die Baſis des Syſtems abgeben.

Wir glauben nicht, daß wir hier die Frage aufs neue unterſuchen ſollen, ob die Regalität der Poſt an ſich wichtig ſei oder nicht. Die Finanzwiſſenſchaft im Anfange unſers Jahrhunderts hat die Frage, ob die Poſt als Regal ausſchließlich vom Staate oder auch durch Privatunternehmungen betrieben werden ſoll, ausführlich unterſucht und ſich für das erſtere entſchieden. Jakob, §. 417—425; Malchus, §. 29; Rau, §, 205. Nur Lotz iſt darüber im Zweifel (III, 148 fg.). Praktiſch iſt die Sache längſt entſchieden. Bei Pfeiffer hat die ſchon berührte Verwechſelung von Monopol und Regal die Conſequenz gehabt, daß er nur die Monopole für „unbedingt ſchädlich“ erklärt und, da er das Poſtweſen als „Poſtmonopol“ bezeichnet, die Poſt ſelbſt gleichfalls als unbedingt ſchädlich erſcheint. I, 187 u. 205 fg. Es iſt darüber wol nichts weiter zu ſagen. S. übrigens unten.

2. Administrative Elemente des Postwesens.

Die Grundlage dieses Systems des Postwesens, die daher eine regelmäßige Beförderung fordert und zuläßt, sind die Briefe, zu denen die Zeitungen und sonstige gedruckte Nachrichten hinzukommen, und die Personen mit demjenigen Theile des Güterverkehrs, der dem individuellen Leben angehört (einzelne und kleine Sendungen).

Für beide Objecte ist die Aufgabe des Systems die gleiche. Es soll jeden Punkt des Staats durch regelmäßige und sichere Communicationen mit dem Ganzen in Verbindung erhalten. Die besondere Natur beider Objecte erzeugt aber für jedes eine besondere Art der Ausführung. Daher gibt es in jedem Postwesen zwei Systeme der Verwaltung mit eigenen Grundsätzen, eigenen Einrichtungen und eigenen Gesetzen. Das erste System nennen wir kurz die Briefpost (oder das Briefpostwesen), das zweite nennen wir die Personen- und Frachtpost (Personen- und Frachtpostwesen).

Es liegt in der Natur der Sache, daß beide nicht äußerlich und absolut voneinander getrennt sind; allein es ist Regel, daß sie sich um so klarer scheiden und mit ganz unabhängigen Anstalten dastehen, je größer die Bewegung als solche ist und je bestimmter daher jedes Object seine eigenthümliche Beförderung fordert. Die zweite Regel ist, daß die Briefpost beständig eine regelmäßige sein muß, während die Personenpost eine Einrichtung fordert, nach der sie eine wechselnde Benutzung gestattet. Es leuchtet ein, daß demgemäß auch die Abgabe für beide einen verschiedenen Charakter haben und eine verschiedene Berechnung fordern muß.

Die Postverwaltung ist demnach diejenige Thätigkeit der Verwaltung, welche die Grundsätze des Postwesens, wie sie die innere Verwaltungslehre darstellt, auf den Brief- und Personenverkehr wirklich anwendet. Diese doppelte Aufgabe der Postverwaltung, welche als Ganzes meist der Finanzverwaltung untergeordnet ist, hat zwei große Organisationen erzeugt, die man am kürzesten bezeichnet, indem man die Briefpost als eine absolute Staatsanstalt aufstellt, welche von Postmeistern verwaltet wird, während die Personenpost nur ausnahmsweise eine selbständige

Staatsanſtalt, dagegen der Regel nach ein Syſtem von Verträgen mit Einzelunternehmern iſt, die wir Poſthalter nennen. Das Syſtem der Briefpoſtverwaltung iſt daher der Organismus der Poſtmeiſtereien, das Syſtem der Perſonenpoſtverwaltung der Organismus der Poſthaltereien.

Poſtmeiſtereien und Poſthaltereien ſind nun in der verſchiedenſten Weiſe miteinander verbunden; dabei gibt es jedoch kein abſolutes Princip, ſondern es muß die Beſonderheit des einzelnen Landes die zweckmäßige Verbindung ergeben. Darauf beruht es, daß das Poſtweſen der einzelnen Staaten oft ein ſehr verſchiedenes Bild darbietet. Indeß ſind dennoch die allgemeinen Regeln ziemlich gleich. Dieſe nun gehören wie geſagt der Verwaltung, inſofern ſie ſich auf den Zweck der Poſt beziehen; den Finanzen dagegen, inſofern das Poſtweſen ſelbſt als ein wirthſchaftliches Unternehmen erſcheint. Und hier erſcheinen Briefpoſt und Fahrpoſt ſo ſehr verſchieden, und ihre Geſchichte wie ihr Recht ſind ſo ſelbſtändig, daß wir ſie auch in der Finanzwiſſenſchaft ſtreng auseinanderhalten müſſen.

Wir hatten wol unrecht, in unſerer erſten Auflage uns gegen die Aufnahme des Syſtems der Poſtverwaltung auch im einzelnen in die Finanzwiſſenſchaft zu erklären. In der That hängt die finanzielle Seite der Sache ſo eng mit der adminiſtrativen Ordnung derſelben zuſammen, daß man ſie weder ganz ſcheiden kann noch ſoll, wenn auch die Finanzwiſſenſchaft hier die Kenntniß der Verwaltungslehre in allem Weſentlichen vorauszuſetzen hat. Vgl. „Kurze Darſtellung der verwaltungsrechtlichen Seite des geſammten Poſtweſens“ bei Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre, mit Vergleichung des Rechts und der Literatur von England, Frankreich und Deutſchland 1870.“ S. 197 fg.

3. Das Briefpoſtweſen und das Portoſyſtem.

Das Briefpoſtweſen hat ſich nach allen Richtungen hin in unſerer Zeit zu einem ſehr vollkommenen Syſteme ausgebildet, das nicht blos im einzelnen wirklich Großes leiſtet, ſondern auch nach langem und hartem Kampfe ſein finanzielles Element dem verwaltungsrechtlichen definitiv untergeordnet hat. Durch das Zuſammenwirken beider Factoren beſitzt erſt die neueſte Zeit ein wirkliches Syſtem des Briefportoweſens, deſſen einzelne finanzielle

Grundsätze zuletzt doch erst an der administrativen Ordnung desselben recht klar werden.

Eine mehr oder weniger regelmäßige Briefbeförderung hat es wol bei jeder civilisirten Nation von jeher gegeben. Allein die Briefpost entsteht erst da, wo die für die Regierungszwecke eingerichteten und örtlichen Beförderungsanstalten die Pflicht empfangen, die Gesammtheit der Privatmittheilungen gleichfalls gegen Entgelt mit zu befördern. Ein genauer Zeitpunkt für den Anfang dieses Rechts läßt sich kaum angeben; fest steht nur, daß die erste wirkliche Postlinie die Wien-Brüsseler Linie von 1516 war; von da an breitet sich die Briefpost allmählich als dauerndes Institut der Verwaltung über alle Theile Europas aus, und jetzt beginnt auch mit der Entwickelung derselben der Kampf zwischen dem finanziellen und dem Verwaltungsprincip, der den eigentlichen Inhalt der Geschichte der Post bildet.

Nun ist der Entgelt, den der Einzelne dem Staate für die Beförderung seines Briefes gibt, das Porto. Während diese Organisation und Rechtsverhältnisse der Briefpost den Schwerpunkt für die Lehre von der Verwaltung derselben bilden, ist die finanzielle Seite der Briefpost in der Geschichte und dem heutigen Systeme des Portos enthalten.

Indem wir daher für die eigentliche Postverwaltung auf die Verwaltungslehre verweisen, erscheint das finanzielle System des Portos nach folgenden Gesichtspunkten.

Man kann in dieser Beziehung drei Epochen unterscheiden.

In der ersten Epoche wird die ganze Post nur noch vom Standpunkt der Einkommensquelle für den Staat betrachtet und daher das höchstmögliche Porto gefordert, ohne irgendwelche Rücksicht auf die allgemeinen Grundsätze der Volkswirthschaft zu nehmen. Das ganze Post- und Portowesen ist im Stadium des Experiments. Uebrigens fehlen uns genauere Nachrichten, um so mehr, als die Post als Monopol vielfach zu Lehn gegeben wird.

Mit dem 17. Jahrhundert wird die Post mit wenig Ausnahmen dem Lehn entzogen und in die eigene Verwaltung des Staats zurückgenommen. Die allgemeine Nothwendigkeit derselben wird anerkannt, und demgemäß entsteht allmählich ein System des Portos. Dieses System hat allenthalben den durch die erste natürliche Auffassung der Post gebotenen Charakter. Die Ver-

waltung betrachtet die Beförderung als eine Leiſtung, die theils nach der Entfernung, theils nach dem Gewichte der Briefe *ſteigt*; die genaue Entwickelung dieſes an ſich ſehr einfachen Princips erzeugt daher ein *Tarifſyſtem*, in welchem für jedes Gewicht eines Briefes nach jedem einzelnen Orte hin ein beſtimmtes Porto gefordert wird. Das hat wieder die Aufzeichnung jedes einzelnen Briefes (die Kartirung) zur Folge, welche die ganze Expedition ſehr vertheuert; ebenſo fordert die Frankirung ſtets eine perſönliche Zahlung, und die Beförderung der Briefe über eine gewiſſe Grenze wird überhaupt nur durch Frankirung möglich. Nachſtehender Grundſatz daher: das Portoſyſtem iſt *gegen den Werth der beförderten Briefe gleichgültig*; ſeine Grundlage iſt die Combinirung der *Geſtehungskoſten mit dem möglichſt großen Reinertrag*. Folge: nur Briefe von wirklich *hohem Werth* für Abſender und Empfänger können übergeben werden; daher Langſamkeit und Koſtſpieligkeit der Beförderung und geringe Briefbewegung.

Die gewaltige Entwickelung des Geſammtlebens Europas in unſerm Jahrhundert hat nun dieſen Zuſtand allmählich unmöglich gemacht. Schon im Anfange dieſes Jahrhunderts beginnen die Poſtverwaltungen eine Herabſetzung des Portos anzuſtreben. Allein dieſe Beſtrebungen bleiben eine Zeit lang hindurch ohne weſentlichen Erfolg, weil das Frankirungs-, Kartirungs- und Austrageſyſtem ſowol für die Regierung als für das Publikum die Correſpondenz im Verhältniß zum Werthe der einzelnen Briefe noch immer zu theuer macht. Es war daher ein entſcheidender Gedanke für den ganzen Briefverkehr in Europa, den zuerſt Rowland Hill (1839) in England aufſtellte und der als das *Briefmarkenſyſtem* den Charakter der Geſchichte des Briefportos bildet.

Die Grundſätze dieſes Syſtems ſind folgende:

Allerdings gibt das Poſtregal dem Staate das ausſchließliche Recht der Beförderung, damit hat derſelbe die Möglichkeit, durch eine willkürliche Erhöhung des Portos ſich eine ſcheinbar faſt unbegrenzte Einnahme zu verſchaffen. Ebenſo kann er den Perſonenverkehr bis zu einem gewiſſen Grade (ſoweit nicht Beförderung mit eigenem Fuhrwerke ſtattfindet) zwingen, ſich der Poſt zu bedienen; in gleicher Weiſe den Güterumlauf, ſoweit derſelbe nicht

dem Handel, ſondern dem perſönlichen Verkehre angehört (kleine Packete bis zu einem gewiſſen Gewichte).

Allein die wirkliche Benutzung folgt auch hier dem wirthſchaftlichen Geſetze, daß ſie nur da ſtattfindet, wo der der Poſt zu zahlende Preis nicht den Werth überſteigt, den die Mittheilung für die Mittheilenden hat. Es ergibt ſich demnach die Regel, daß ſich die Zahl dieſer Mittheilungen in dem Grade verringert, in welchem das Porto ſteigt, und umgekehrt, daß die Briefbewegung ſteigt, wenn ſich die Brieftaxe vermindert. Da nun aber die Koſten des Poſtweſens ſich bei großem und kleinem Verkehre weſentlich gleichbleiben, ſo fordert das finanzielle Princip des Poſtweſens ein ſo geringes Porto, daß durch die mit dem Sinken des Portos ſteigende Briefbewegung die Deckung der Ausgaben geſichert erſcheint. Und dieſer Forderung entſprechend iſt daher *der möglichſt geringe Betrag* des Portos das erſte Princip der finanziellen Poſtverwaltung unſerer Gegenwart geworden.

Aus dieſem Princip nun hat ſich das Syſtem des Portos herausgebildet, welches nicht blos Europa, ſondern die ganze Welt beherrſcht. Dieſes Syſtem enthält folgende Geſichtspunkte.

Sein erſter und äußerlich greifbarſter Grundſatz beſteht in der Erhebung des Portos durch die *Briefmarken*, die ihm ſeinen Namen gegeben hat. Die Briefmarken, indem ſie die Koſten der Beförderung ungemein verringern, machen ihrerſeits wieder allgemeine Herabſetzung des Portos und dadurch die Vermehrung des Briefverkehrs möglich, welche theils für die finanzielle, theils aber auch für die ſtaatswirthſchaftliche Seite des letztern hochwichtig iſt. Daher hat man eine Zeit lang den Grundſatz feſtgehalten, die unrichtige Benutzung der Briefmarken als ein Verſehen durch Nichtanrechnung der falſchen Marke zu ſtrafen. Doch liegt für eine ſolche Strafe kein Grund vor, und die Nachzahlung des zu geringen Betrags reicht für dieſen Zweck aus.

Allein die Briefmarke iſt nur ein Theil dieſes ganzen Syſtems. Der zweite Punkt iſt das Verhältniß der Höhe des Portos zur Entfernung. Scheinbar muß das Porto genau nach Maßgabe der Entfernungen ſteigen, auf denen der Brief befördert wird; allein bei genauerer Betrachtung ergibt ſich, daß nicht die Beförderung der Briefe, ſondern vielmehr der Act der Aufnahme und Ausgabe derſelben die größten Koſten verurſacht. Daher hat

man die Entfernung als Grundlage des Ausmaßes des Portos auf wenige einzelne Unterschiede zurückgeführt und ein gleiches Maß desselben für gewisse (meistens vier) Postrayons aufgestellt (Stadtposten, 6 Meilen, 20 Meilen und mehr).

Daneben ist allerdings der zweite Factor die Schwere des Briefes; aber auch dieser ist auf wenige möglichst einfache Kategorien zurückgeführt. Das Austragegeld der Briefe fällt dabei weg; und damit ist das Ziel erreicht, welches zunächst von der Verwaltung gefordert wird, durch ein ungemein geringes Porto auch Briefe von dem geringsten innern Werthe in den Briefverkehr hineinzuziehen. Und das wieder bildet den Punkt, auf welchem das finanzielle Interesse mit dem administrativen in Harmonie tritt. Denn die steigende Zahl der Briefe gleicht, da sie nicht im Verhältnisse zu ihrer Masse die Beförderungskosten vermehrt, den Ausfall wieder aus, den das geringere Porto ergibt, sodaß bei einem gewissen Quantum von Briefen die Reineinnahme der Finanzen trotz der gewaltigen Erhöhung des Briefverkehrs sich gleichbleibt und sogar steigen kann. So befriedigt das rationelle Portosystem der Briefmarke das Interesse beider Verwaltungszweige.

Der mächtige Aufschwung, den infolge dieses Systems der Briefverkehr genommen hat, hat nun die weitere Entwickelung desselben gefordert und erzeugt. Die Elemente dafür sind die chargirten, die recommandirten Briefe und Postgeldsendungen mit ihrer Ordnung und ihrem Rechte. Auch diese Verhältnisse gehören den Finanzen nur insoweit, als sie die technische Verwaltung und die Einnahmen davon haben; dann aber auch allerdings in Beziehung auf ihre Haftung, deren Preis durch ein höheres Briefporto ihnen gezahlt werden muß.

Dieses Portosystem erscheint nun in der That mit seinen großen Grundlagen als ein vollendetes. Es läßt nur zwei Fragen übrig, welche allerdings auch ihre wichtige finanzielle Seite haben. Die erste Frage ist die, wie tief nach den obigen Grundsätzen das Porto sinken kann, und ob es nicht überhaupt ganz verschwinden soll. Die zweite die, was mit den Ueberschüssen der Posteinnahmen zu geschehen hat. Die erste ist nicht absolut zu beantworten; fest steht die beständige Verminderung des Portos ohne Nachtheil für die Finanzen, und es wird nicht zu kühn sein, wenn man voraus-

ſagt, daß die Zeit kommen wird, wo wir ebenſo wenig Porto als Schulgeld zahlen werden. Was die zweite betrifft, ſo beruht die Antwort darauf auf jedem Elemente der Verwaltung, das im Portoweſen mehr und mehr zur Geltung kommt. Denn allerdings iſt die Poſt noch immer eine Unternehmung des Staats; allein dieſelbe hat zugleich die weitere Aufgabe, nicht blos auf den ſchon beſtehenden Linien den Briefumlauf ſo raſch, ſicher und bequem als möglich zu erhalten, ſondern auch noch immer mehr Linien in das Poſtnetz hineinzuziehen, ſodaß womöglich kein Punkt des ganzen Staats ohne Briefverbreitung durch das Poſtweſen bleibe. Es iſt klar, daß auf dieſe Weiſe die neueſten Linien jedesmal die am wenigſten einträglichen ſind und der Regel nach nur mit Nachtheil betrieben werden. Die Aufgabe des Ueberſchuſſes der Hauptlinien iſt nun dabei, den Ausfall der Nebenlinien zu decken und ſie ſo lange zu erhalten, bis ſie ſelbſt wieder ihre Koſten tragen. Dieſes Verfahren entſpricht der wirthſchaftlichen Anlage; nur darf letztere nicht regelmäßig von der Gewißheit eines zu erwartenden Ueberſchuſſes abhängig ſein.

Die ältere Geſchichte des Poſttarifs iſt wenig behandelt, weil es überhaupt noch keine wiſſenſchaftliche Behandlung des geſammten Poſtweſens gibt. Die Elemente der Geſchichte jedoch in den Arbeiten von Klüber und Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 198 u. 199 nebſt der dazu gehörigen Literatur. „Englands Portogeſchichte" bei Bocke, „Britiſche Steuern", S. 205; während die Poſt auf dem Continente ſtets Regal war, iſt ſie es in England erſt geworden; unter Karl I. noch eine jährliche Zuzahlung der Regierung von 7000 Pfd. St.; Grundlage des ganzen Poſtweſens war damals überhaupt nicht die Staatspoſt, ſondern die Poſthalterei. Erſt ſeit 1710 Erzielung einer mäßigen Ertragsfähigkeit auf Grundlage eines Portoſyſtems. 1812 Minimum des leichteſten Briefes 4 d. Ueber das Rowland Hill'ſche Syſtem ſ. Bocke, S. 208, und ſpeciell Hüttner, „Beiträge zur Kenntniß des Poſtweſens" 2. Jahrg. 1849. S. Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 204. — Frankreichs Poſtweſen und Porto ausführlich und gründlich bei Hock a. a. O. Vor der Revolution war die ganze Poſt Monopol; die Revolution läßt daſſelbe nur für die Briefpoſt beſtehen; Grundgeſetz 26. Juni 1796 und 22. September 1792; dann das Reglement 16. Juni 1801. Neueſte Ordnung des Portoſyſtems durch das Geſetz vom 20. Mai 1854; bei Hock, S. 173, nebſt genauer Angabe über die chargirten und recommandirten Briefe. Deutſchlands Poſtweſen im allgemeinen, ſpeciell aber ſein Portoſyſtem, hat in unſerm Jahrhundert zwei weſent-

lich verſchiedene Perioden durchlaufen. Die erſte reicht bis zum deutſch-öſterreichiſchen Poſtvertrage von 1850; die zweite beginnt auf Grundlage deſſelben. Die Literatur kämpft ſchon ſeit Anfang dieſes Jahrhunderts für die Verminderung des Portos und die rationelle Verwaltung der Poſt, bei der man ſich allerdings immer nur die Briefpoſt dachte; ſ. die Autoren bei Stein a. a. O.; in gleichem Sinne die Finanzwiſſenſchaft; vgl. Malchus, I, §. 29 und 30; ebenſo Lotz, III, S. 150 fg.; Rau mit reichem Material §. 216a. Seit dem Poſtvertrage beruht der Charakter der deutſchen Poſtverwaltung darauf, daß die Poſtverträge die Stellung der Poſtgeſetze in Beziehung auf das Portoſyſtem, die Beförderung und die Haftung, alſo das finanzielle Recht erſetzen, ſoweit ihr Gebiet reicht, während die Poſtgeſetzgebung nur noch das eigentliche Poſtrecht als ſeine Aufgabe behält. S. darüber im allgemeinen Stein, „Handbuch", S. 206 fg.; für Preußen, „Allgemeines Landrecht", II, 15, 141 und Rönne, II, 124. Für Oeſterreich Deſſary, „Oeſterreichiſche Poſtverfaſſung 1848" und für die Gegenwart deſſen „Grundzüge", §. 43. Einzelne deutſche Poſtgeſetze bei Stein, „Handbuch", S. 208.

4. Die Fahr- und Frachtpoſt.

Neben der Nothwendigkeit, die Briefe zu befördern, beſteht die zweite, auch für die Perſonen eine Verbindung mit jedem einzelnen Orte des Staats auf Verlangen möglich zu machen. Es iſt unzweifelhaft die Aufgabe des Staats, die Bedingungen auch dafür herzuſtellen. Allein die Unregelmäßigkeit dieſer Verbindung gibt dem Poſtweſen für dieſes Gebiet eine ganz andere Geſtalt. Es kann kein einheitlich organiſirtes und beſtändig thätiges Ganzes ſein, ſondern es muß als eine Menge von lauter ſelbſtändigen Einzelunternehmungen erſcheinen, welche allerdings von der Poſtverwaltung ins Leben gerufen werden, die allgemeinen Rechte der Poſt genießen, aber dennoch Unternehmungen von Privatperſonen ſind. Eine ſolche Unternehmung heißt zum Unterſchiede von den (amtlichen) Briefpoſt-Organen der Poſtmeiſterei, die Poſthalterei. Das Verhältniß der Poſthalter zur Verwaltung wie zum Finanzweſen hat daher auch einen ganz andern Charakter als das der Poſtmeiſter. Daſſelbe beruht auf einem Vertrage, deſſen Inhalt einerſeits die Pflicht des Poſthalters iſt, in näher zu beſtimmender Weiſe entweder regelmäßige oder unregelmäßige Beförderungen herzuſtellen, andererſeits das Recht deſſelben, daß ſich die zu befördernden Perſonen, wenn ſie nicht mit eigenen

Beförderungsmitteln reiſen, nur der Poſthalterei bedienen dürfen. Das erſte geſchieht, um den Perſonen die Sicherung der Beförderung, das zweite, um den Poſthaltern die Sicherung für den Erſatz ihrer Auslagen zu geben, die ſie durch Bereithaltung der Beförderungsmittel, der Pferde und Wagen, haben. Es leuchtet ein, daß die Modificationen dieſer Verträge ſehr groß ſein können und ſich jedenfalls an die örtlichen Verhältniſſe anſchließen müſſen. Auf ſehr vielen Linien iſt dabei die Beförderung der Briefe mit der Beförderung der Perſonen verbunden, dann iſt der Poſthalter zugleich Poſtmeiſter. Das Nähere darüber gehört in die Verwaltungslehre.

Die finanzielle Seite des Poſthaltereiweſens beſteht nun in der Feſtſtellung der Fahr- und Frachttarife ſowie der Nebenausgaben, welche die Beförderung für Perſonen und Sachen mit ſich bringt. Die Regalität der Poſt erſcheint für die Poſthaltereien in dem Grundſatze, daß, da jede eigene Beförderung den Erwerb der Poſthalterei beeinträchtigt, Privatunternehmungen zum Perſonen- und Gütertransport aber doch nicht ausgeſchloſſen werden können, die Einträglichkeit der Poſthaltereien durch folgende Beſtimmungen geſichert wird:

1. Alle Unternehmungen, welche auf regelmäßige Beförderung von Perſonen innerhalb einer Poſthaltereiroute berechnet ſind, bedürfen einer eigenen Conceſſion und müſſeu der Poſthalterei eine gewiſſe Abgabe zahlen.

2. Güter von kleinem Gewichte dürfen nicht anders als mit der Poſt befördert werden.

Eine Reihe von naheliegenden Gründen macht nun eine praktiſch ſtreng durchgeführte Scheidung und Unterſcheidung von Poſtmeiſtern und Poſthaltern ziemlich unthunlich. Das ganze Inſtitut hat den Charakter des Oertlichen, und dieſer Charakter tritt um ſo mehr in den Vordergrund, je ſtärker ſich das Eiſenbahnweſen entwickelt. Dennoch wird es nie entbehrt werden können. Ebendeshalb iſt die Regalität der Fahr- und Perſonenpoſt falſch; nur ſoll ihre Aufhebung nicht die der Poſthaltereien nach ſich ziehen, ſondern dieſelben ſollen ſo geſtellt ſein, daß ſie auch unter Concurrenz beſtehen können. Das Lohnkutſchweſen gehört dagegen unter die Verwaltung. Darum ſoll und kann die Poſthalterei nie eine Quelle von Einnahmen für die Finanzen werden; im

Gegentheil ſoll die Fianzverwaltung unter Umſtänden noch einen Beitrag leiſten; die Frage, wo und in welchem Grade dies geſchehen muß, iſt naturgemäß eine örtliche. Bei der Poſthalterei tritt daher der adminiſtrative Charakter der Poſt, ſelbſt in der Beſtimmung der Fahr- und Reittaxe wie in dem Expreß- und Botengeld, deutlich zu Tage, und die Finanzverwaltung kann höchſtens die Oberaufſicht darüber führen.

Im allgemeinen ſind die Poſthaltereien viel weniger berückſichtigt als das Briefpoſtweſen; ſelbſt bei Malchus §. 30 fehlt der Gegenſtand; nur Rau §. 212 behandelt ihn; Pfeiffer, Staatseinnahmen S. 247, ohne neue Thatſachen und Geſichtspunkte. Grundſatz iſt, in dieſer Beziehung die möglichſt freie Concurrenz an die Stelle der Staatsanſtalt zu ſetzen. Daher in den Geſetzgebungen immer freiere Bewegung. Doch müſſen die örtlichen Verhältniſſe entſcheiden. So biegſame Auffaſſung wie bei Umpfenbach (§. 41) kann zwar nie unrichtig werden, aber auch nie etwas nützen. In Frankreich heftiger Kampf gegen das Recht der Poſthalter; ſ. auch Dictionnaire de l'économie politique (Art. Postes; einſeitig).

Eingehende Darſtellung des Sachverhältniſſes findet man bei Hock, a. a. O., S. 493 fg. In England beginnt das Poſtweſen eigentlich erſt mit den Poſthaltereien. Kampf gegen die Regalität derſelben. Daraus eine eingehende Geſetzgebung über das ganze Lohnfuhrweſen (stage coaches) mit Conceſſionsgebühr geſetzlicher Fahrtaxe und Abgabe, welche zugleich Erwerbſteuer iſt; Hauptgeſetz 2, 3. W., IV. 120, Gneiſt, §. 41, Ermäßigung der Taxe 1855. Rau, §. 212.

II. Die Eiſenbahnen und die Finanzen.

Ein ganz neues Gebiet betritt nun die Finanzwiſſenſchaft mit dem Eiſenbahnweſen. Die ungeheuere Bedeutung und die faſt gewaltſame Entwickelung des letztern einerſeits, ſowie die große Gewalt, die es über das individuelle Leben und ſeine Verkehrsverhältniſſe ausübt, andererſeits, legen die Verſuchung ſehr nahe, jedesmal, wo es ſich um Eiſenbahnen handelt, das ganze Gebiet ihres öffentlichen Rechts zu berühren. Dem entgegen iſt es eine weſentliche Aufgabe der Finanzwiſſenſchaft, ſich von dieſer Verſchmelzung mit der Verwaltungslehre loszumachen und das eigent-

lich finanzielle Gebiet speciell festzustellen. Wir werden das versuchen. Wir setzen daher die ganze Verwaltungslehre der Eisenbahnen mit allen ihren Fragen als ein bekanntes Gebiet voraus, und bestimmen einzig und allein die Gesichtspunkte, bei denen es sich um die Einnahmeverhältnisse des Staats aus den Eisenbahnen handelt.

Allerdings ist dabei zuerst die Frage nach der Regalität der Eisenbahnen von der nach ihrer Ertragsfähigkeit für die Staatswirthschaft wohl zu unterscheiden.

I. Die Regalität der Eisenbahnen beruht ihrem allgemeinen Sinne nach darauf, daß dieselben ein absolut nothwendiges Verkehrsmittel geworden sind und daher dem Privatunternehmen nur so weit überlassen werden dürfen, als dies ohne Gefährdung der allgemeinen Interessen des Verkehrs geschehen kann. Die einfachste Folge davon war der Satz, daß der Staat selbst alle Bahnen, die er für nothwendig erkannt, erbauen und betreiben mußte. Allein das Kapital, das dafür erfordert wird, ist einerseits zu groß, um leicht aufgebracht werden zu können; andererseits aber haben die Leistungen der Bahnen stets einen individuellen Charakter, und müssen daher nach wie vor von dem Einzelnen bezahlt werden, sodaß eine Bahn ihrem praktischen Betriebe nach stets als ein Privatunternehmen erscheint. Dadurch nun wird die Regalität der Bahnen wesentlich modificirt, und diese Modification erscheint nun als ein selbständiges System von Rechtsverhältnissen auch für die Finanzwissenschaft, dessen Hauptpunkte allerdings so eng mit der Verwaltung zusammenhängen, daß man sie zwar scheiden, aber immer nur das eine durch das andere erklären kann. Von dieser Regalität müssen dann wieder die eigentlichen Staatsbahnen ausgeschlossen und als selbständige Unternehmung selbständig behandelt werden. Auf diese Weise entstehen die drei Gebiete, welche den Inhalt der Regalität der Bahnen bilden.

Dieselbe erscheint nämlich 1) in der Concession, welche mit ihren wesentlichsten Bestimmungen der Verwaltung angehört, namentlich mit der Bestimmung der Taxe, der Fahrordnung und des Fahrtarifs. 2) In der Zinsgarantie in allen ihren verschiedenen Modificationen. Die Zinsgarantie ist zunächst wieder eine Verwaltungsmaßregel, insofern sie den Bau an sich wünschenswerther Bahnen überhaupt möglich macht; eine Finanzmaßregel

dagegen, insofern sie als Vorschuß oder Darlehn den Bahnen gegeben wird. Die finanzielle Berechnung dieser Subvention beruht darauf, daß die Bahnen dieselbe zu einem geringern Zinsfuße (4 Proc.) empfangen und sie erst aus den Ueberschüssen des Betriebes bezahlen, oder daß sie ihnen bei dem Heimfalle abgerechnet werden. Der Verlust des Staats bei jenem geringen Zinsfuße wird dann reichlich dadurch aufgewogen, daß der Staat in der Bahn ein neues Steuersubject empfängt; aus finanziellen Gründen gibt es daher nur sehr wenige Linien, bei denen die Garantie nicht ein höchst vortheilhaftes Geschäft für den Staat wäre, was nicht immer gehörig beachtet wird. 3) In gewissen Lasten und Leistungen, welche die Bahnen für den Dienst des Staats übernehmen müssen, namentlich in Beziehung auf die Beförderung der Post und des Militärs. Endlich 4) im Heimfallsrecht, welches die Verpflichtung auferlegt, nach Ablauf der Concessionsdauer die Bahn, wenn auch meistens ohne die Betriebsmittel, ohne Entgelt zurückzugeben. Dies ist ein reiner Gewinn für den Staat und die einzige Form, in welcher das Princip der Regalität dereinst eine ungemein reiche Einnahmequelle für die Finanzen bilden wird.

II. Die Staatsbahnen. Die Staatsbahnen sind einfach unter die Domänen des Staats zu rechnen und werden von demselben gewerblich betrieben wie andere Bahnen. Grundsatz ist nur, daß die Tarife auch der Staatsbahnen nicht höher und auch nicht niedriger gehalten werden sollen, als daß sie den Zins ihres Anlagekapitals und höchstens eine Amortisationsquote von $\frac{1}{2}$ Proc. tragen. Demnach gehören die Staatsbahnen systematisch unter die Domänen und ihre Verwaltung unter die Finanzen.

III. Was endlich die Besteuerung der Eisenbahnen betrifft, so hat dieselbe mit dem Eisenbahnregal gar nichts zu thun. Sie erscheint vielmehr einfach als eine besondere allerdings sehr wichtige Art der Erwerbssteuer, ebenso wie die Bergwerkssteuer, und wird daher unten selbständig behandelt werden.

Natürlich gehört die ganze Frage nach dem Eisenbahnregal erst der neuern Zeit an. Dennoch hat die Unklarheit über Monopol und Regal in der deutschen Literatur schon einige Verwirrung hineingebracht, wie bei Pfeiffer. Rau, „Finanzwissenschaft", I, §. 219 fg. hat nur die Staatseisenbahnen behandelt. In England ist von einer Regalität keine Rede, ebenso wenig von Staatseisenbahnen; die Be-

steuerung ist die Income-tax. Vocke behandelt sie nicht besonders. In Frankreich ist im wesentlichen dasselbe System der Garantie des Heimfalls und der Steuern wie in Deutschland. Vgl. Hock, „Finanzverwaltung", S. 417, 685; über die Rückzahlung der Garantievorschüsse, S. 464. Die Besteuerung s. unten unter Gewerbssteuer. Das Verwaltungsrecht der Eisenbahnen mit Vergleichung des geltenden Rechts für England, Frankreich und Deutschland, s. Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 208—221.

III. Die Telegraphen.

Während bei den Eisenbahnen die Frage nach der Regalität durch das Hinzutreten der Privatunternehmung sehr gestört wird, erscheint diese Regalität bei den Telegraphen wieder in derselben Reinheit wie bei Post und Münze. Der Telegraph tritt wie die Post zuerst auf als reine Staatsanstalt (optischer Telegraph), nimmt dann allmählich auch Privatmittheilungen auf, und erhebt sich in unserer Zeit bereits zu einem ebenso allgemeinen als wichtigen Verkehrsmittel für das Gesammtleben. Die culturhistorische Bedeutung des Telegraphen gehört dabei der Geschichte; die Technik hat ihre eigene Wissenschaft; das öffentliche Recht ist ein Theil des Verwaltungsrechts; das, was demnach der Finanzwissenschaft übrigbleibt, ist eben die Frage nach der finanziellen Verwaltung derselben. Und hier tritt uns dasselbe Princip entgegen wie bei den Posten. Allerdings soll der Staat in der Telegraphentaxe womöglich seine Gestehungskosten wieder einbringen; allein er soll erstlich die nothwendigen Linien nicht davon abhängig machen, zweitens soll er nicht nach einem Reinertrage streben, sondern wo derselbe sich zeigt ihn vor allen Dingen zuerst zur Herabminderung der Gebühr, und dann zur Anlage neuer Linien benutzen. Die Telegraphen sind und bleiben daher Verwaltungsanstalten, bei denen die Finanzen nur als das rein wirthschaftliche Moment ins Gewicht fallen. Sie können daher nicht aus der Finanzwissenschaft verschwinden, aber auch nicht von ihr beherrscht werden; es ist das höhere Wesen der Regalität, das bei ihnen zur vollen Geltung gelangt, in ganz gleicher Weise wie bei dem Folgenden.

Es liegt wol in dem Obigen, daß die Telegraphen in der Finanzwiſſenſchaft keine rechte Heimat gefunden haben, obgleich ſie natürlich in jedem Budget erſcheinen. Auch Pfeiffer, S. 258—260, bleibt bei einigen Andeutungen über die Bedeutung derſelben und die Principien der Verwaltung ſtehen, während er zu einem finanziellen Grundſatze nicht gelangt. Uebrigens bedarf die finanzielle Auffaſſung noch mancher ſtatiſtiſchen Vorausſetzung, um zum definitiven Abſchluſſe zu gelangen; einige Notizen bei Pfeiffer, S. 260—262. Die verwaltungsrechtlichen Grundſätze bei Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 222.

B. Die Regalien des Umlaufsweſens.

I. Das Münzregal.

Auch bei dem Münzregal muß man, um den gegenwärtigen Standpunkt deſſelben zu verſtehen, den eigenthümlichen Kampf zur Anſchauung bringen, den die höhere Natur der Regalität mit dem finanziellen Element ſeit Jahrhunderten gekämpft hat. Vielleicht iſt derſelbe nirgends ſo klar und greifbar als gerade hier, und am meiſten dann, wenn man die hiſtoriſche Entwickelung als Grundlage des gegenwärtigen Inhalts des Münzregals anerkennt.

Zwei Gründe nämlich fordern, daß man die Regalität des Münzweſens dauernd anerkenne.

Zuerſt das Weſen der Münze als des feſten Maßes für das edle Metall und dadurch der Grundlage des ganzen Verkehrs, ſoweit derſelbe auf dem Werthe beruht, ſodaß die Münzung allein vom Staate vorgenommen werde als derjenigen Gewalt, welche durchaus kein Sonderintereſſe an der falſchen Bemeſſung der Feinheit und des Werthes der Münze hat. Dann das Princip der Währung, nach welchem Zahlungen nur in der vom Staate anerkannten Münze gültig geleiſtet werden können. Das Münzregal iſt daher das ausſchließliche Hoheitsrecht des Staats, Münzen zu prägen. Die Grundſätze, nach denen dies zu geſchehen hat, bilden die Lehre vom Münzweſen. Natürlich iſt dieſe Lehre zunächſt nur eine rein techniſche, und gehört in dieſem Sinne der Kameralwiſſenſchaft. Die Frage nach dem zweckmäßigen Münzfuße, der Stückelung, der Ausbringung und der Währung iſt eine weſent-

licher Theil des Verwaltungsrechts des Umlaufswesens. Von allen diesen Dingen gehört noch keins der Finanzwissenschaft.

Das Münzwesen beginnt in der That erst ein Theil der letztern durch die Irrthümer über das Wesen der Münzung zu werden. Diese nun schließen sich an Begriff und Inhalt der Währung an. Es ist im Grunde leicht, sich das Verhältniß zu vergegenwärtigen.

Die Währung gibt der Münze das Recht, mit ihrem Nominalbetrage zu zahlen. Zahlung ist eben Erfüllung einer Schuld durch Münze mit Währung. Die entstehende Noth der Staaten, denen die Regalität nie bestritten ward, ließ daher die Vorstellung entstehen, daß die Staatsverwaltung auch bei geringerer Ausbringung einer Münze vermöge des gesetzlichen Werthes einen wirthschaftlichen Werth geben könne, sodaß man auf den Gedanken kam, den Finanzen eine Einnahme dadurch zu verschaffen, daß man die Münze leichter prägte, und somit mit derselben Masse edeln Metalles mehr Schulden des Staats zahlte. Das ist die erste Gestalt des Münzregals als Einnahmequelle des Staats.

Es scheint hier überflüssig, die Gründe darzulegen, weshalb diese Einnahme sich bald als eine scheinbare, dann sogar als verderbliche erwies. Aus der ersten Epoche ging daher die zweite hervor, welche die möglichst genaue Ausprägung der Münze als ein verwaltungsrechtliches unabweisbares Princip anerkannte. Aber noch behielten die Finanzen einen wesentlichen Antheil an dem Münzregal.

Dies nun beruhte darauf, daß die Münzung zugleich ein wirthschaftliches Unternehmen ist. Denn die Münze ist zunächst ein wirthschaftliches Product der Münzanstalten und fordert als solches Verwendungen, welche eines Ersatzes bedürfen. Die Münze ist somit zugleich eine Quelle von Einnahme für den Staat, für welche er jedoch seinerseits Leistungen zu übernehmen hat. Die finanzielle Frage ist dabei nur die, in welchem Verhältniß beide stehen, oder wie groß die Einnahme des Staats aus dem Münzregal sein darf.

Die Antwort auf diese Frage war das System des Schlagschatzes, welches den Inhalt der zweiten Epoche des Münzwesens bildet. Der Schlagschatz ist nichts anderes als die Gestehungskosten der Prägung der Münze, erhoben durch Abzug von dem

Finanzgehalte der wirklich geprägten Münze, ſodaß wenigſtens principiell jede Münze um ſo viel leichter war, als die Koſten ihrer Prägung ausmachten. Man zögerte nicht, das zuzugeſtehen, da die auf dieſe Weiſe bezahlte Prägung zugleich der Münze einen Umlaufswerth gab, der mindeſtens ebenſo groß war als der Schlagſchatz, ſodaß der Inhaber der Münze dadurch nichts zu verlieren ſchien. Das nun ward genau ausgerechnet; der „Schlagſchatz" war bei Goldmünze viel geringer im Verhältniß zum Werthe als bei der Silbermünze (circa $2^1/_2$ und 6 Proc.) und durch dieſen Schlagſchatz erſchien das Münzweſen als eine wirthſchaftliche Production mit Einnahmen und Ausgaben, alſo wirklich neben ihrer volkswirthſchaftlichen Bedeutung als ein ſtaatswirthſchaftliches Unternehmen.

Nun aber zeigten ſich mit unſerm Jahrhundert bald zwei Thatſachen, welche auch dabei nicht ſtehen ließen. *Zuerſt* iſt die Münze nicht ſo ſehr ein Product, das ſeine Koſten einbringen ſoll, ſondern vielmehr eine Verwaltungsanſtalt, welche den möglichſt genauen Maßſtab des Werthes abzugeben hat. Die Genauigkeit dieſes Maßſtabes aber hat viel mehr Werth für den Geſammtverkehr als der Koſtenbetrag der Münzung. Zweitens aber hat die Münzung in dritten Ländern nicht einmal den Werth ihrer Koſten, da die Münze keine Währung hat, und daher auch nicht nach ihrem Nominalwerthe, ſondern nur nach ihrem wirklich vorhandenen Feingehalte berechnet wird. Sie wird daher, ſowie die geringſte Differenz zwiſchen Nominal- und effectivem Werthe entſteht, überhaupt nicht mehr gezählt, ſondern *gewogen*, d. h. an die Stelle der genauen Meſſung durch den Staat tritt die durch den Einzelnen; und die Prägung wird für den Großverkehr *werthlos*. Iſt ſie das, ſo iſt es auch irrationell, daß der Staat ſie durch den Schlagſchatz ſich bezahlen läßt; der Schlagſchatz muß daher aus beiden Gründen *wegfallen*, und die Münze muß genau nach ihrem geſetzlichen Münzfuße ausgeprägt werden, ſodaß die Koſten der Münzung als *allgemeine Verwaltungskoſten* berechnet werden, und das Münzweſen daher, ſtatt eine Quelle von Einnahmen wie in der erſten Epoche, oder doch ein ſich ſelbſt deckendes Unternehmen wie in der zweiten Epoche zu ſein, als eine reine Verwaltungsanſtalt erſcheint, die ihre Grundſätze durchaus unabhängig von ihrem Ertrage nur von den Geſichtspunkten der

Volkswirthſchaftspflege empfängt. Nur Eine Ausnahme hat dieſes neue Princip des Münzweſens; das iſt die Scheidemünze, die aus eigenen Gründen bedeutend niedriger ausgebracht werden kann und dadurch einen Theil der Koſten des Münzweſens wieder einbringt, während bei der Haupt- oder Courantmünze der Schlagſchatz gänzlich wegfällt und die Aufgabe der Münzung, die möglichſt genaue Ausbringung derſelben nach dem Münzfuße, mit jedem Opfer der Verwaltung erzielt wird. Das nun iſt der an ſich einfache und klare Standpunkt des Münzweſens unſerer Epoche. Die Entwickelung des organiſchen Verkehrsweſens hat nun auch hier, wie bei Poſt und Telegraphen, die Forderungen des allgemeinen Verkehrsbedürfniſſes zur Norm für das Münzweſen der einzelnen Staaten gemacht, und zwar durch die Münzverträge der neueſten Zeit, welche die obigen Grundſätze zum internationalen Rechte für Europa gemacht, und ſomit das finanzelle Princip des Münzregals definitiv und vollſtändig dem verwaltungsrechtlichen untergeordnet haben.

Auch die Behandlung des Münzregals hat ihre beſtimmten Epochen durchgemacht, deren Verfolgung die Bedeutung und Stellung der einzelnen Arbeiten leicht verſtändlich macht. Die italieniſche Schule hat die Nothwendigkeit eines feſten Münzfußes zuerſt wiſſenſchaftlich feſtgeſtellt, während die ältere engliſche Schule die wirthſchaftliche Bedeutung des Geldes an die Spitze ſtellte. In Frankreich und Deutſchland betrachtete man die Münzfrage bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts weſentlich aus dem Geſichtspunkte des Rechts. Erſt mit dem Anfange dieſes Jahrhunderts fing die Ueberzeugung an allgemein zu werden, daß die Prägung keine Einnahmequelle der Finanzen ſein dürfe. Zugleich aber entſtand die für das Weſen des Regals entſcheidende Frage, ob denn der Staat überhaupt einen Schlagſchatz erhalten ſolle? Hier hat Jakob das Verdienſt, zuerſt und gründlich den Satz vertheidigt zu haben, daß der Staat gar keinen Schlagſchatz erheben dürfe („Abhandlung über die Wirkung des Schlagſchatzes" [Zuſatz zur Ueberſetzung von Say, II, 468] und „Grundſätze der Polizeigeſetzgebung", §. 221; ſehr gut deſſen „Finanzwiſſenſchaft", §. 412 fg.). Er berief ſich dabei auf Englands Beiſpiel, vergaß aber, daß in England zwar kein Schlagſchatz auf der Hauptmünze (Gold), wohl aber ein bedeutender Schlagſchatz auf der Scheidemünze, dem ſilbernen Shilling ruht; und dadurch iſt es gekommen, daß der folgende Streit über den Schlagſchatz ſtets ohne Unterſcheidung der Haupt- und Scheidemünze geführt worden iſt. Vgl. Malchus, §. 27, und ebenſo Rau, §. 197, der ſich ohne jede Unterſcheidung für den

Schlagſchatz als Erſatz der Prägungskoſten ausſpricht. Erledigt iſt die Sache durch den trefflichen Münzvertrag vom 24. Jan. 1857 Art. 6, in dem Separatart. IV, der den Schlagſchatz und das Remedium aufhebt, und Art. 14, der für die Scheidemünzen einen leichtern Münzfuß zuläßt, welcher in der That nichts anderes als der Schlagſchatz iſt. Die Anwendung auf Oeſterreich im Patent vom 19. Sept. 1857 ſ. bei Michel, „Die neuen Münzgeſetze in Oeſterreich". Es dürfte hier für die Zukunft nur wenig mehr unklar ſein. Auf dieſen Verhältniſſen beruht es denn auch, daß man über die Stellung des Münzweſens nicht recht einig geworden iſt. Die Grundſätze der Verwaltungslehre mit den betreffenden Geſetzen Englands, Frankreichs und Deutſchlands, ſowie die neueſten Anregungen in Beziehung auf die Währung (Gold und Silber) bei Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 331 fg. Das franzöſiſche Münzweſen bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 572. Das engliſche bei Vocke, S. 273 fg.

II. Das Papiergeldregal.

Es ſcheint auch hier die Bedingung alles klaren Verſtändniſſes der Sache, zunächſt das Weſen und den Inhalt des Papiergeldregals von der allgemeinen Beſprechung des Weſens des Papiergeldes überhaupt, ſeines Werthes, ſeiner Gefahr und ſeiner Function zu ſcheiden, und ſomit auch hier der Finanzwiſſenſchaft im allgemeinen und der Lehre von dem Hoheitsrechte ſpeciell ihr eigenes, dadurch ebenſo beſchränktes als klares Gebiet anzuweiſen. Die Grundſätze dafür ſind folgende.

Das Papiergeld im Unterſchiede von allen Arten von Noten iſt nicht etwa eine beſondere Art der letztern, ſondern beginnt vielmehr ohne Rückſicht auf dieſelben da, wo der Staat *irgendeiner* Note die *Währung* verleiht, das iſt das Recht, als Zahlungsmittel zu dienen. Der Unterſchied der Staats- und Verkehrswährung iſt dabei nicht maßgebend; *jede* Währung macht aus jeder Note ein Papiergeld.

Da nun vermöge dieſer Währung die Finanzen das Papiergeld ſtatt des Metallgeldes als Zahlung annehmen müſſen, ſo ergibt ſich, daß dieſe *Verleihung* der Währung — die Erklärung einer Note als Papiergeld — allerdings ein unzweifelhaftes Hoheitsrecht des Staats iſt. Es iſt ſogar dabei untergeordnet, ob der Staat dieſe Note ſelbſt anfertigt, wie in Deutſchland viel-

fach, oder dieſelben von den Banken anfertigen läßt, wie in Frankreich und England. Die Frage, deren Antwort allerdings der Erhebung einer ſolchen Note zum Papiergelde vorausgehen muß, ob und wie dieſelbe *fundirt* ſei, gehört wieder nicht in die Finanzwiſſenſchaft, ſondern in die Nationalökonomie. Die *Verleihung* der Währung an eine Note aber, ſei es nun, daß ſie in einem Bankſtatut geſchieht oder durch ein beſonderes Geſetz, kann nicht von den Finanzen allein ausgehen, ſondern gehört zugleich der Verwaltung an. Die *Regalität* des Papiergeldes aber beſteht eben in dem Rechte des Staats, allein dieſe Verleihung ausſprechen zu können. Sie umfaßt daher nicht blos die Kaſſenſcheine mit ihrer Steuerfundation, ſondern auch die Noten mit ihrer bankmäßigen Fundation. Ueber dies alles dürfte kaum ein Zweifel vorhanden ſein.

Das an ſich einfache Verhältniß iſt nun durch zwei Dinge unklar geworden. *Zuerſt* dadurch, daß der Staat oft ſelbſt die Banken *gründet*, um vermöge der Noten derſelben, welche auf dieſe Weiſe Papiergeld werden, eine Notenſchuld zu contrahiren; zweitens dadurch, daß der Staat von einer beſtehenden Bank Noten leiht und für das Darlehn den Noten derſelben überhaupt die Währung verleiht. In beiden Fällen übt er allerdings ſeine Regalität aus; allein hier wird dieſe Regalität ein Theil des *Creditweſens* des Staats, und dient als Mittel zur Organiſirung deſſelben. Die Natur und der Inhalt der Regalität wird in dieſen Fällen allerdings nicht geändert; das Papiergeldweſen iſt und bleibt eine beſondere *Art der Regalität des Münzweſens überhaupt*, bei welcher der verwaltungsrechtliche Geſichtspunkt allerdings nicht mehr in Prägung und Schlagſchatz, ſondern in der richtigen *Berechnung der Fundation* beſteht; allein dieſe Anwendung der Regalität fällt trotzdem mit allen ihren Grundlagen in die Verwaltung des Staatscredits, und indem wir die Darlegung daher hier übergehen, dürfen wir auf den zweiten Abſchnitt der Lehre vom Staatscredit, das Staatspapiergeldweſen, verweiſen.

Die Unſicherheit über die Sache zeigt ſich ſchon in der Behandlung derſelben. Einige reden unter den Regalien gar nicht davon, wie Lotz und Jakob; andere wie Rau nur vom volkswirthſchaftlichen Geſichtspunkte; Pfeiffer bringt ſogar unmittelbar ein „Bankmonopol“,

bei dem er ſich wol etwas Aehnliches vorſtellt; ſelbſt die bedeutenden Fachmänner wie Hock, Bocke, Regenauer, Herdegen laſſen es ganz weg. Wir werden beim Staatscredit genauer auf die Sache einzugehen haben, nachdem die elementaren Begriffe feſtſtehen. Die Geſichtspunkte der Verwaltungslehre bei Stein, „Handbuch", S. 239 fg.

III. Das Lotterieregal.

Die Nothwendigkeit für den Staat, die Lotterie für ein Regal zu erklären und ihre Verwaltung entweder ſelbſt zu übernehmen, oder die Errichtung nur unter den von ihm vorgeſchriebenen Bedingungen, die Ausführung unter ſeiner Oberaufſicht zu geſtatten, beruht darauf, daß erſtlich das Glücksſpiel ſchon an ſich ein für die geſammte Volkswirthſchaft nicht unbedenkliches Unternehmen iſt, zweitens darauf, daß das Publikum die Reſultate der Wahrſcheinlichkeitsrechnung, auf denen das Verhältniß zwiſchen Einſatz und Gewinn beruhen muß, nicht berechnen kann oder mag. Gibt man alſo einmal ein Glücksſpiel zu, in der Ueberzeugung, daß das Bedürfniß der Menſchen ſich auf unerlaubtem Wege Befriedigung verſchaffen würde, wenn kein erlaubter offen ſteht, ſo kann es nur als Regal behandelt werden.

Daß dieſes Regal als Einnahmequelle der Finanzen durchaus nicht zu empfehlen iſt, darüber iſt man vollſtändig einig. Es iſt jedoch nicht Sache der Finanzen, dies zu beſeitigen, wenn ſie auch die Aufgabe haben, die entfallende Einnahme durch eine andere zu erſetzen. Wo es aber beſteht, da liegen die Regeln ſeiner Verwaltung in ſeiner Natur und bedürfen keiner weitern Auseinanderſetzung.

Ohne allen Zweifel ſind nun die Zinſenlotterien, oder Lotterien, bei denen nicht um den Einſatz, ſondern um die Zinſen der Einſätze geſpielt wird, die einzig rationellen Formen der Lotterien, da ſie den Trieb zum Spiele zu einem Antriebe zur Erſparniß der Einſätze machen, die ihrerſeits nicht verloren gehen. Wo alſo Zahlenlotterien beſtehen, da iſt es eine wichtige Aufgabe, die Umgeſtaltung der Zahlenlotterien in Zinſenlotterien zu erzielen; eine Aufgabe, die der Wiſſenſchaft ebenſo würdig wäre als der Verwaltung.

Was Jakob (I, 577 fg.) darüber ſagt, iſt ſehr verſtändig und enthält eine Art Rechtfertigung, freilich nur auf das Zahlenlotto bezogen. Malchus (I, §. 65) ſteht ungefähr auf demſelben Standpunkte, das Lottoſpiel als ein nothwendiges Uebel und die Beaufſichtigung durch den Staat als die möglichſte Milderung deſſelben anzuſehen. Rau iſt gründlich und ausführlich; §. 220 fg. entſchieden gegen das Lotto, ſowol das Zahlenlotto (genueſiſches) als das Klaſſenlotto. Die Zinſenlotterie hat er nicht erwogen. Die öſterreichiſche Geſetzgebung hat das Lotto überhaupt als ausſchließende Staatsunternehmung bezeichnet. Das Patent vom 13. März 1813 iſt die Grundlage aller Beſtimmungen; die einzelnen Grundſätze und Vorſchriften findet man bei Konopaſek und Mor, a. a. O., III, §. 17 fg. Pfeiffer, I, 283 fg. ganz wie Rau.

Drittes Hauptſtück.

Die Gebühren.

Bei den Gebühren gelangen wir nun zu einem Abſchnitte der Finanzwiſſenſchaft, der entweder als ein höchſt einfacher oder als ein höchſt ſchwieriger betrachtet werden muß, je nachdem man den Ausgangspunkt für die Betrachtung derſelben feſtſtellt. Denn es gibt wol kaum einen Begriff in der geſammten Staatseinnahme, über deſſen wahre Natur man ſo wenig Unterſuchungen angeſtellt hätte. Die natürliche Folge davon iſt, daß faſt jeder unter „Gebühren" etwas anderes verſteht, während andererſeits das deutſche Wort weder ſtreng ins Engliſche noch auch ins Franzöſiſche überſetzt werden kann, obgleich natürlich die Sache ſelbſt allenthalben vorkommt. Um ſo nothwendiger erſcheint eine möglichſt methodiſche Behandlung ſowol des Begriffs als der Sache ſelbſt; und zwar laſſen wir den erſtern der letztern vorausgehen, da er am beſten die Zweifel erklärt, welche dieſe mit ſich bringt.

I. Begriff der Gebühren und Princip ihrer Bemeſſung.

Während bei den Regalien Staatsanſtalten vorausgeſetzt werden, die den dauernden Zweck haben, den Verkehr zu ordnen

und zu fördern, treten andererſeits auch Fälle ein, wo Staatsanlagen und Staatsorgane von Einzelnen zum Zwecke des Verkehrs, alſo für ihr beſonderes Intereſſe benutzt werden. Allerdings verbindet ſich hier wie immer das allgemeine Intereſſe mit dem individuellen, allein das individuelle erſcheint dabei als erſter Zweck und erſte Veranlaſſung der Leiſtung des Staats. Die Abgaben nun, welche für ſolche einzelne Benutzung einer beſtehenden Staatsanlage oder Leiſtung eines Staatsorgans gezahlt werden, heißen Gebühren. Und da dieſe Anlagen und Organe des Staats regelmäßig der Verwaltung angehören, ſo kann man die Gebühren auch als Verwaltungsabgaben — Abgaben an die Verwaltung — bezeichnen.

Schon aus dieſem Begriffe der Gebühr ergibt es ſich, daß alle Gebühren eine doppelte Natur haben, ganz abgeſehen von der Form, in welcher ſie auftreten. Sie ſind, wie alle wirthſchaftlichen Einkommen des Staats, einerſeits eine Quelle der Einnahme des letztern, andererſeits aber auch hängen ſie mit der Verwaltung auf das innigſte zuſammen. Daran nun ſchließen ſich die Fragen, welche für die ganze Gebührenlehre entſcheidend ſind, nur daß ſie allerdings ſchon hier zur Vorausſetzung haben, daß die Gebühr in ihrem ſtrengen Begriff von Stempel und Steuer geſchieden aufgefaßt wird.

Die erſte Frage iſt die, ob es überhaupt noch Gebühren *geben ſoll*. Wir können dieſe Frage eben wegen des Weſens der Gebühren nur entſchieden bejahen. Der Gebühr zu Grunde liegt eine Leiſtung des Staats, welche zunächſt für ein Einzelintereſſe geſchieht. Es iſt gar kein Grund vorhanden, zu fordern, daß eine ſolche Leiſtung zum Vortheile eines Einzelnen geſchehe, ohne daß der letztere ihren Werth bezahle. Solange es daher ſolche Verwaltungsleiſtungen gegeben hat und geben wird, hat es Gebühren gegeben und wird es ſolche geben.

Allerdings ergibt ſich aber daraus ein Satz, der für die richtige Beurtheilung der einzelnen Gebühr maßgebend wird. Die Gebühr ſoll nicht auferlegt werden, weil der Staat im Stande iſt, den Einzelnen zur Zahlung derſelben zu zwingen, ſondern deshalb, weil er demſelben *wirklich etwas leiſtet*. Es folgt, daß *alle* Gebühren, denen nicht eine wirkliche Leiſtung des Staats corre-

ſpondirt, an und für ſich ungerechtfertigt erſcheinen und, aus hiſtoriſchen Gründen entſtanden, mit der Entwickelung des Steuerſyſtems zugleich aufgehoben werden ſollten. Natürlich betrifft die Frage weſentlich jede einzelne Gebühr; es läßt ſich im allgemeinen nicht füglich weiter darüber reden. Wohl aber folgt dann eine andere, die man bei dem Gebührenweſen ſo gut als gar nicht beachtet hat.

Das iſt die Frage nach der Höhe der Gebühr. Die hiſtoriſche Entwickelung hat es mit ſich gebracht, daß dieſe Höhe zunächſt eine faſt willkürliche geweſen iſt. Die Syſtemiſirung des Gebührenweſens iſt dabei im Grunde nichts anderes als die Aufſtellung feſter Sätze — der Taxe — an die Stelle willkürlicher Bemeſſung. Allein zur Frage nach der an ſich richtigen Bemeſſung iſt man dabei nicht gelangt. Dennoch glauben wir, daß die Antwort auf dieſelbe eine klare iſt.

Die Höhe der Gebühr nämlich kann nicht bemeſſen werden nach dem Werthe, den die Leiſtung des Staats für die Gebührenpflichtigen hat, weil dieſer Werth überhaupt ſich jeder beſtimmten Berechnung entzieht. Sie kann ferner nicht bemeſſen werden nach den Koſten, welche die Ausübung der Verwaltungsthätigkeit der Regierung auferlegt; denn theils ſind auch dieſe nicht zu berechnen, theils ſtehen ſie oft in gar keinem Verhältniſſe zu dem Werthe, den die Leiſtung für den Einzelnen hat. Man muß im Gegentheil einen ganz andern Standpunkt dabei einnehmen.

In der That nämlich ſind alle zur Gebühr pflichtigen Leiſtungen der Verwaltung Leiſtungen für die Verkehrsverhältniſſe, die hier nur bei dem Einzelnen erſcheinen. In jeder ſolchen Leiſtung liegt daher neben dem individuellen Moment auch ein allgemeines; indem die Verwaltung für den Einzelnen leiſtet, leiſtet ſie auch für das Allgemeine. Die Gebühr hat daher den Charakter der Verkehrsſteuer, und die Höhe der Gebühr iſt in der That ein Steuerfuß. Dieſelbe unterliegt daher ſtets denſelben Geſetzen wie die Höhe der Verkehrsſteuern überhaupt, nur daß ſie als eine Steuer erſcheint, die nicht ohne Unterſchied auf alle, ſondern nur auf den Einzelnen gelegt iſt. Daraus folgt, daß die Gebühr nie ſo hoch ſein darf, um durch ihre Höhe den Einzelnen von dem mit Gebühr belegten Verkehract ab-

zuhalten, da dieſelbe ſtets als ein Element der allgemeinen wirthſchaftlichen Entwickelung angeſehen werden muß. Es folgt ferner, daß die Höhe jeder Gebühr im umgekehrten Verhältniſſe zu der Häufigkeit ihres Vorkommens ſtehen muß; je ſeltener ſie iſt, je höher kann ſie ſein, denn um ſo mehr herrſcht in ihr der individuelle Charakter, das individuelle Intereſſe. Natürlich greifen dabei doch auch die Geſtehungskoſten der Leiſtung ein; und hier muß man folgende Regeln aufſtellen:

Iſt die Gebühr eine Zahlung für die Benutzung einer örtlichen Anlage, ſo muß ſie die Verzinſung und Amortiſation des Anlagekapitals enthalten, während die Koſten der Verwaltung aus den Steuern gedeckt werden ſollten. Dies iſt der Grundſatz für die Gebühren bei Benutzung von Verwaltungsanlagen für das Verkehrsweſen, namentlich bei Brücken und Wegen.

Iſt die Gebühr eine Zahlung für eine beſtimmte Leiſtung eines Verwaltungsorgans, ſo ſoll ſie nur ſo hoch ſein, daß ſie die Koſten deckt, welche durch diejenige Vermehrung der amtlichen Kräfte erzeugt werden, die ohne jene Leiſtung nicht nothwendig ſein würden. Das hat namentlich ſeine Anwendung auf alle Gerichts- und Regiſtergebühren, die ebendeswegen ſehr niedrig — und auf die Gebühren für fachmänniſche Thätigkeit, wie Schätzungen, Gutachten u. ſ. w. — die ebendeshalb ſtets ſehr hoch ſein werden.

Dieſe Grundſätze nun erſcheinen wol ſehr einfach, und müſſen als Baſis einer ſyſtematiſchen Gebührenordnung betrachtet werden. Die Schwierigkeit aber liegt hier auf einem andern Punkte, und das iſt die beſtändige Verſchmelzung in Begriff und wirklicher Zahlung mit den Steuern im allgemeinen, und mit dem Stempel im beſondern, die bis auf die Gegenwart ſich namentlich dadurch fortſetzt, daß man den Begriff und den Inhalt der „Verkehrsſteuer" — mit der einzigen ehrenvollen Ausnahme Vocke's — nicht aufgenommen hat. Gelänge es, dies feſtzuſtellen, ſo wäre für ein großes und hochwichtiges Gebiet der Finanzwiſſenſchaft eine auch praktiſch ſehr wichtige Baſis gewonnen. Das nun aber iſt ſchwer möglich, ohne wenigſtens die allgemeinſten Elemente der Geſchichte der Gebühren hier aufzuführen.

Man muß ſagen, daß zuerſt Rau das Gebührenweſen aus der abſoluten Unbeſtimmtheit herausgehoben hat, die bis auf ihn mit

dem Ausdrucke „Gebühr" verbunden war und dadurch jede wiſſenſchaftliche Berückſichtigung deſſelben hinderte. In den frühern Werken von Jakob, Malchus, Lotz u. a. kommt kaum das Wort, geſchweige denn die Sache vor. Rau's Auffaſſung iſt zugleich dem Princip nach die richtige (§. 227); nur hat Rau die Gebiete ſelbſt wieder theils mit der Steuer (wie bei der Erbſchaftsſteuer), theils mit der Erhebungsform durch den Stempel verwechſelt, wodurch auch ſeine Darſtellung im einzelnen den bedeutenden Eindruck des Ganzen wieder zerſtört. Wenn Hoffmann („Würtembergiſches Finanzrecht", I, 694) auch da Gebühren anerkennt, wo der Staat keine Leiſtung für die Gebühr thut, oder wenn Umpfenbach („Finanzwiſſenſchaft", §. 26 fg.) Gebühren und Regalien ungeſchieden durcheinanderwirft, ſo iſt beides entſchieden falſch. Dagegen iſt es kaum zweifelhaft, daß die beſte Arbeit über das ganze Gebührenweſen der Theil von Pfeiffer „Einnahmen" iſt, der von den Gebühren handelt. (I, S. 294—351). Allerdings ſcheint der ganz feſte Begriff derſelben zu fehlen. Dagegen hat er den Ruhm, das erſte rationelle Syſtem der Gebühren aufgeſtellt zu haben, an das wir uns mit Aufgeben unſerer eigenen frühern Auffaſſung im Princip gern anſchließen, und deſſen Grundzüge man jeder Gebührenbeurtheilung zu Grunde legen ſollte.

II. Entwickelungsgeſchichte der Gebühren zu ihrer gegenwärtigen Geſtalt.

Die Geſchichte der Gebühren — bisher noch nicht ſelbſtändig unterſucht — iſt nicht wohl klar zu machen, ohne ſie mit der Geſchichte des Beamtenthums in Verbindung zu ſetzen, und ohne ſie andererſeits von der Geſchichte der namentlich im Stempelweſen erſcheinenden Geſchichte der Verkehrsſteuern zu ſcheiden.

Das Amt, und in ihm der Beamtete, hat nämlich, abgeſehen von den allgemeinern Geſichtspunkten, die hier in Betracht kommen, zwei große Epochen in Beziehung auf ſeine öffentliche Function durchgemacht, welche man dem Verſtändniſſe der Geſchichte des Gebührenweſens unbedingt zu Grunde legen muß.

Die erſte dieſer Epochen beruht darauf, daß das Amt vom Königthume zwar eingeſetzt wird, aber von demſelben noch keine beſtimmte, mit ihm verbundene und als ſeine öffentliche Aufgabe erklärte Thätigkeit empfängt. Es functionirt Jahrhunderte hindurch nur dann, wenn es einen äußern Anlaß findet, die Gewalt und das Recht des Staats zur Geltung zu bringen. Das Königthum geht deshalb in der wirthſchaftlichen Stellung, welche es

dem Beamteten gibt, auch grundsätzlich und in ganz Europa gleichmäßig davon aus, daß es dem Beamteten nur so viel gibt, damit er überhaupt in der Lage sei, die eventuellen amtlichen Functionen vorkommenden Falles vollziehen zu können; er soll für seinen Gehalt eigentlich nur da sein, wenn eine Amtshandlung vorkommt. Die Amtshandlung selbst erscheint in dieser ganzen ersten Epoche als eine Angelegenheit des Einzelnen, mit wenigen die öffentliche Sicherheit betreffenden Ausnahmen. Die Folge dieser principiellen Aufgabe ist es nun, daß dieser Einzelne, der mit dem Amte in Berührung kommt und desselben bedarf, seinerseits das Amt — den Beamteten — für seine amtliche einzelne Leistung auch bezahlen muß. Und diese Zahlung ist eben die Gebühr, während das, was die Regierung dem Beamteten an der Stelle des gegenwärtigen Gehalts gibt, nur in den äußerlichen Bedingungen seines Aufenthalts, meist Wohnung, Feuerung und einzelner Nahrungsmittel (Holz-, Korn-, Weinlieferung u. s. w.) besteht. Das ist die Epoche der Naturalabgaben; denn der Staat hat nie Naturalabgaben empfangen, sondern nur der Beamtete.

Die natürliche Folge davon war nun, daß jedes Amt sich seine Gebühren und zwar eben mit Specification seiner Leistungen aufrechnete, und den Einzelnen zur Zahlung derselben verhielt. Das ward dann traditionell, und so entstand das ursprüngliche Gebührensystem, das für jedes Amt ein anderes war, und neben welchem es noch kein System der eigentlichen Verwaltungsgebühren für Benutzung von Verwaltungsanlagen gab. Da das nun von jedem Amte geschah, so war es natürlich, daß auch die Einnahmen, welche die Aemter nicht etwa für ihre specielle Thätigkeit, sondern auf Grundlage der Regalität und der allmählich entstehenden indirecten Steuern, wie namentlich beim Zoll, erhoben, als zu zahlende „Gebühren" erschienen, indem noch der Gedanke der Steuern nicht durchgedrungen hatte. So entstand jetzt die erste Verwirrung im Gebiete der Gebühren. Dieselben sind nämlich einerseits die Besoldung der Beamteten und heißen als Besoldung der Diener derselben die „Sporteln" (disportulae, disportae, namentlich bei den Gerichten); sie sind zweitens wirkliche Gebühren, die aber von den erstern noch gar nicht geschieden werden können, und sie sind drittens schon indirecte Steuern verschiedener Art, namentlich aber Zoll und Verkehrssteuern. So

ſind ſie in dieſer Epoche wirklich der Uebergang zu der indirecten Beſteuerung, und es wäre von großem Intereſſe, auch im einzelnen den Uebergang dieſes Zuſtandes zur folgenden zweiten Epoche nachweiſen zu können.

Das Princip dieſer zweiten Epoche iſt nun ein ſehr einfaches. Mit der Mitte des 17. Jahrhunderts nämlich beginnt in Europa die Zeit der ſelbſtthätigen Verwaltung. Mit ihr empfängt der einzelne Beamtete ſeine von den äußern Anläſſen, alſo auch von dem Petitum der Einzelnen in den meiſten Fällen unabhängige, ſelbſtthätige Aufgabe. Es folgt, daß er jetzt auch nicht mehr in ſeiner wirthſchaftlichen Stellung von dem Zufalle abhängen kann, ob der Eine oder Andere ſeiner bedarf. Es folgt ferner, daß dem entſprechend an der Stelle der bisherigen Naturalleiſtung des Staats für ſeinen Beamteten der *Gehalt* entſteht, der eben der wirthſchaftliche Ausdruck jener ſelbſtthätigen Function des neuen Verwaltungsbeamtenthums iſt. Es folgt weiter, daß mit der Beſtimmung einerſeits der amtlichen Function und andererſeits mit der Fixirung des Gehalts auch die Beſtimmung der Zahlung des Einzelnen für die allfällige Leiſtung des Beamteten nicht mehr in der Willkür des letztern liegen kann, um ſo weniger, als der Einzelne zur Deckung des Gehalts jetzt überhaupt zu den Steuern herbeigezogen wird. Daraus geht dann der erſte Schritt zur Bildung des neuen Gebührenweſens hervor, die Aufſtellung geſetzlicher Tarife für die zu zahlenden Gebühren, die *Gebührentaxe*. An die Gebührentaxe, die im 18. Jahrhundert entſteht, ſchließt ſich dann der naheliegende Gedanke, daß der mit dem Gehalte beſoldete Beamtete überhaupt eigentlich vermöge jenes Gehalts *keine Berechtigung mehr* zu der Einnahme aus den Gebühren habe; daher denn der Satz, daß die „Gebühren", noch immer ziemlich ohne rationelle Unterſcheidung, an die *Staatskaſſe* einzuliefern und nur ausnahmsweiſe Einnahmen des Beamteten ſein ſollen. Daran wieder knüpft ſich der Gedanke, der dem ſteigenden Bedürfniſſe der Staaten leichter Eingang verſchafft, daß die Gebühren den Charakter von Steuern haben und daher beliebig erhöht werden können, ſodaß die Thätigkeit der Einnahmekaſſen der Finanzen zu einem faſt integrirenden Theile der amtlichen Thätigkeit überhaupt wird. Der in dieſen Sätzen liegende Keim entwickelt ſich nun aber zu einem förmlichen Syſtem durch das

Stempelweſen. Die Stempelung iſt an ſich nichts als die Erhebungsform der Verkehrsſteuer. Sie iſt aber ſo einfach und läßt ſo viele Steuerfüße zu, daß ſie allmählich bei weitem zur Hauptſache wird. Ganz nahe lag es nun, die Zahlung durch Stempel die „Stempelgebühr" zu nennen, vermöge des Stempels alle Gebühr in die Kaſſen des Staats zu leiten und ſo den eigentlichen Begriff der Gebühr faſt ganz zu verwiſchen, um ſo mehr, als ein großer Theil der wirklichen Gebühr nunmehr blos in der Form der Stempel gezahlt wurde. Das eigentliche Amt bekam jetzt gar keine Gebühr mehr, ſondern nur noch Gehalt; der Begriff von Gebühr und Steuer verſchmolz ſo gut als gänzlich, und es ward ungemein ſchwer, den erſtern ſelbſt da feſtzuhalten, wo er ganz unzweifelhaft ſich erhielt, wie bei den Wegeabgaben und den Verbuchungsgebühren, ſchon deshalb, weil hier das Wort „Gebühr" ungewöhnlich war. So gelangte man zu dem gegenwärtigen Zuſtande, zu welchem alsbald noch ein weiteres Moment hinzutrat.

Mit dem 18. Jahrhundert nämlich zieht der Staat den größten Theil der Thätigkeit der Selbſtverwaltungskörper in ſeine amtlichen Functionen hinein, namentlich die der Städte und der Patrimonialjurisdictionen. Dieſe hatten bis dahin für alle ihre Thätigkeiten und Anſtalten, und zwar ſpeciell für Gericht, Polizei und Bildungsweſen, die Laſten derſelben mit Gebühren gedeckt. Bei einigen dieſer Inſtitute waren dieſe Gebühren ihre Haupteinnahmequelle geweſen. Jetzt trat das Gebührenweſen des Staats ein, und auch das örtliche Gebührenweſen wird nunmehr den allgemeinen Grundſätzen zum Theil unterworfen. Allein nicht ganz. Ein Theil der örtlichen Gebühren bleibt beſtehen, und dieſe empfangen jetzt meiſtens den Namen der Sporteln, ſodaß von da an die Gebühren vorzugsweiſe das geſetzlich feſtgeſtellte, die Sporteln das örtlich geltende Gebührenweſen bezeichnen. Dazu kommt, daß ein Theil der Gebühren weder damals noch jetzt Gebühr genannt wird; vor allem das Schulgeld, Prüfungsgeld, Collegiengeld u. ſ. w. Die Gebührengeſetzgebung ſcheidet dabei nicht; die Finanzwiſſenſchaft auch nicht, während in der Sache eigentlich niemand ſich unklar iſt. So ſtehen wir jetzt vor dem Punkte, wo eine formale und durchgreifende Beſtimmung von entſcheidender Wichtigkeit für dieſes ganze Gebiet der Finanzwiſſenſchaft ſein

muß. Es ist dieselbe aber um so leichter, als in der Sache selbst kaum eine ernsthafte Schwierigkeit vorliegen dürfte.

Demnach wollen wir nun versuchen, auf Grundlage der obigen Begriffe die Elemente des Systems des Gebührenwesens hier aufzuführen, und damit die Uebersicht über das vorliegende Gebiet zu geben.

III. Das System der Gebühren und seine Grundbegriffe.

1. Formale Grundlage.

Wenn nun auf dieser Basis die Bedeutung und die Begrenzung der einzelnen Kategorien und Beziehungen und damit auch das Gebührenwesen in seiner Selbständigkeit festgestellt ist, so wird es leicht werden, das System desselben zu ordnen.

Zu dem Gebührenwesen gehören demnach nicht alle indirecten und Verkehrssteuern, gleichviel ob man sie Gebühren nennt oder nicht, wie z. B. Zoll, Erbschaftssteuern u. s. w.

Der Ausdruck Taxe bedeutet die gesetzlich festgestellte Gebühr für die einzelne Leistung eines Amts, im weitern Sinne aber auch die gesetzliche Feststellung gewisser öffentlicher Leistungen (wie bei Aerzten, Apotheken, öffentlichen Fuhrwerken u. s. w.). Der Ausdruck Tarif bezeichnet die einzelnen Ansätze innerhalb der Taxe; wie z. B. Fahrtarif, Transporttarif u. s. w. Man kann beide Ausdrücke gleichbedeutend gebrauchen, aber nicht cumulativ. Es würde sich sehr empfehlen, das Wort in diesem Sinne ausschließlich zu gebrauchen, und wir werden dabei im Folgenden stehen bleiben.

Der Stempel hat an sich mit der Gebühr gar nichts zu thun; er kann nur in gewissen Fällen als Erhebungsform der Gebühr erscheinen. In den bei weitem meisten Fällen ist er dagegen, wie wir später sehen werden, die Erhebungsform der Verkehrssteuer. Der Ausdruck „Stempelgebühr" ist an und für sich durchaus falsch, ebenso Gebührenstempel. Die ganze Lehre von dem Stempelwesen sollte definitiv aus dem Gebührenwesen beseitigt werden.

Dahingegen soll man eine ganze Reihe von Einzelzahlungen

für öffentliche Functionen als Gebühren anerkennen und dadurch die Finanzwiſſenſchaft in den Stand ſetzen, das Gebührenweſen wiſſenſchaftlich zu behandeln. Vor allen Dingen muß man ſich gewöhnen, ſich nicht an Namen und Ausdrücke zu binden; es kommt zwar nicht darauf an, dieſelben aufzugeben, wohl aber darauf, ſie unter den richtigen allgemeinen Begriff der Gebühr zu ſubſumiren.

Will man demgemäß von dem Gebührenweſen eines Landes ein klares Bild haben, ſo muß man allerdings zunächſt die Geſchichte deſſelben zu Hülfe nehmen, um die in einer beſtimmten Zeit gegebenen Ausdrücke und Beſtimmungen zu erklären. Dann aber iſt es nothwendig, an das ſo Gefundene den gemeinſamen Maßſtab eines ſelbſtändigen Syſtems zu legen. Und dieſes beruht ſeinerſeits auf einem einfachen Grundgedanken.

Da nämlich die Gebühren Zahlungen des Einzelnen für amtliche Leiſtung in ſeinem individuellen Intereſſe ſind, ſo folgt, daß es ſo viel Arten von Gebühren im weitern Sinne geben kann, als es Leiſtungen eben dieſer Verwaltung für den Einzelnen gibt. Es folgt daraus, daß es gar kein anderes Syſtem für die Gebühren geben kann als das Syſtem der Verwaltung ſelbſt, und zwar in der Weiſe, daß jedes Gebiet der Verwaltung ſein ihm eigenthümliches Gebührenſyſtem auf Grund ſeiner ihm eigenthümlichen Functionen hat. Dabei wird es nun, will man ein vollſtändiges Bild der Sache, darauf ankommen, in dieſes Syſtem zugleich die Gebühren hereinzuziehen, welche einerſeits von den Selbſtverwaltungskörpern, andererſeits aber auch von den organiſirten Verwaltungsvereinen für ihre Leiſtungen gefordert werden. Nur muß man unterſcheiden. Die Finanzwiſſenſchaft kann über die Aufſtellung jener Kategorien nicht hinausgehen; die Aufführung der einzelnen Gebühren wird dagegen Sache der Finanzgeſetzkunde ſein, für welche die Wiſſenſchaft nur die allgemeinen Principien und Kategorien zu bieten vermag. Es wird ſich daraus ergeben, daß bei großer Kürze und Klarheit des Syſtems die wirkliche Gebührenordnung ſtets eine ſehr umfaſſende und detaillirte werden mußte, um dem praktiſchen Bedürfniſſe zu genügen.

Vergleicht man von dieſem Standpunkte das Gebührenweſen Englands und Frankreichs mit demjenigen Deutſchlands, ſo müſſen wir geſtehen, daß ein Urtheil uns darin ſehr ſchwer werden wird,

weil wir im Grunde von demſelben viel zu wenig wiſſen. Englands Gebührenſyſtem iſt zuerſt rationell behandelt von Vocke, und zwar mit einer trefflichen hiſtoriſchen Begründung und mit ſtrenger Scheidung vom Stempel, der in England allerdings nur als Verkehrsſteuererhebung auftritt. Vocke trennt mit Recht die älteſte Zeit, die Lehnszeit, und die neuere Zeit (S. 205 fg.). Leider hat ſich Vocke in ſeiner Darſtellung des engliſchen Gebührenweſens ſtreng auf die eigentlichen Gerichtsgebühren (fees im engern Sinne) beſchränkt, ohne auf das Gebührenweſen im weitern Sinne Rückſicht zu nehmen, und die Bußen, welche noch immer einen wichtigen Theil des Polizeiſtrafrechts einnehmen, dabei weggelaſſen. Wir können indeſſen ſchon hier bemerken, daß außer den Gerichtsgebühren die meiſten übrigen Gebühren unſers Wiſſens nur von Gemeinden (namentlich die Mauth- und Hafenabgaben) oder von Corporationen bezogen werden. Dabei iſt es Grundſatz, daß das Recht zur Erhebung ſolcher örtlicher Gebühren ſtets auf einem ſpeciellen Parlamentsbeſchluſſe beruhen muß, der in ſolchen Fällen eine private bill iſt (ſ. unten). Das franzöſiſche Gebührenweſen iſt, ſoviel uns bekannt, gar nicht ſelbſtſtändig behandelt, und zwar wol weſentlich wegen des mit der Revolution durchgeführten Grundſatzes, daß alle Gebühren nur vermöge eines ſpeciellen Geſetzes gelten ſollen. Sie erſcheinen daher, wenn ſie behandelt worden, ſtets unter der allgemeinen Kategorie des Enregistrement und des Timbre, während die droits de péage, tonnage etc. als örtliche Abgaben ganz weggelaſſen werden. So bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", Kap. V, 1 u. 2. Für Deutſchland gibt es gar keine einheitliche Behandlung, da die einzelnen Geſetzgebungen ihrerſeits nicht blos regelmäßig Gebühren, Steuern und Stempel verwechſeln, ſondern auch ſehr wenig bekannt ſind und die Unbeſtimmtheit der Ausdrücke eine viel zu große iſt. Doch ſind in der allgemeinen Geſetzgebung über das Gebührenweſen maßgebend die Oeſterreichiſche Hoftaxordnung 1785, welche zuerſt alle eigentlichen Verleihungsgebühren regelte, ferner aber die Sportelordnung für Preußen, 23. April 1825, in Bezug auf welche jedoch die Verordnung 22. November 1842 vorgeſchrieben hat, daß alle Ausfertigungs- und Verhandlungsſporteln der Behörden wegzufallen haben. Rönne, „Staatsrecht", II, §. 478. Pfeiffer hat nach Rau's Vorgange, I, 230, in ſeinen „Staatseinnahmen" ein Syſtem aufgeſtellt und ſeine Arbeit muß als Beginn der richtigen Behandlung dieſes keineswegs unwichtigen Gebiets angeſehen werden. Nur fehlt auch ihm die gehörige Kunde der betreffenden Geſetzgebungen, der ſich vorderhand wol noch niemand rühmen kann. Dagegen hat Dr. C. Walker in ſeinem Werke „Die Selbſtverwaltung des Steuerweſens" (1869) den Unterſchied zwiſchen Gebühr und Steuer am ſtärkſten betont, obgleich er für das Gebührenweſen zu keinem ſelbſtändigen Reſultate, geſchweige denn zu einem Syſteme

gelangt ist. Wir können dabei nicht umhin, ein Wort über unsere frühere Auffassung des Systems der Gebühren hier hinzuzufügen. Wir haben in der ersten Auflage unterschieden zwischen den Verwaltungsgebühren, den eigentlichen Gebühren und den Verleihungsgebühren. Diese Eintheilung hat sehr viel für sich, solange man die Gebühren blos als Abgaben der Einzelnen in übersichtlicher Weise eintheilen will, und scheidet dieselben auch hinlänglich von den Steuern und dem Stempel. Allein offenbar reicht sie nicht mehr aus, sowie der Begriff der Verwaltung sich zu einem selbständigen System entwickelt hat, namentlich nicht wenn man den Begriff der Taxen oder Tarife mit hineinzieht. Wir glauben daher vollkommen berechtigt zu sein, in dem folgenden Systeme der Gebühren im kleinen Bilde das große Bild der Verwaltung wiedergeben zu dürfen, da künftig allerdings ohne das letztere das erstere kaum mehr ausreichen dürfte. Denn in der That ist es eben das Gebührensystem, welches die Verbindung der Finanzwissenschaft mit der Verwaltungslehre abgibt. Und hier dürfen wir uns vielleicht auf das System der letztern berufen, das wir in unserm „Handbuch der Verwaltung" niedergelegt haben.

2. System der Gebühren.

Wir haben die gesammte Verwaltung im Gegensatze zur Verfassung in die fünf Hauptgebiete des Aeußern, des Kriegs, der Finanzen, der Rechtspflege und des Innern, und das große und weitverzweigte Gebiet des letztern, als die eigentliche Verwaltung, wieder in die Verwaltung des physischen, des geistigen, des wirthschaftlichen und des gesellschaftlichen Lebens eingetheilt.

Jedes dieser Gebiete ist nun in dem Sinne allerdings ein Verwaltungsgebiet, daß die Aufgaben der Regierung durch ihre Organe, dann durch die Selbstverwaltung und die Vereine selbstthätig vollzogen werden. Allein in jedem dieser Gebiete treten Fälle ein, in denen die Vollziehende Gewalt für Einzelinteressen und Bedürfnisse zu sorgen und thätig zu sein hat; und in jedem dieser Fälle tritt auch die Verpflichtung des Einzelnen ein, für diese Thätigkeit zu zahlen. Das heißt: jedes dieser Gebiete hat sein Gebührensystem. Scheidet man nun dem praktischen Bedürfniß gemäß hier zwischen der amtlichen Thätigkeit der eigentlichen Verwaltungsorgane, und der individuellen Thätigkeit derjenigen, welche durch Vollziehung einer öffentlichen Function einen wirthschaftlichen Erwerb suchen, so kann man sehr wohl den Unterschied zwischen Gebühren und Taxen für das

praktiſche Leben dahin beſtimmen, daß die Gebühren die Zahlungen für die amtliche Thätigkeit, die Taxe die geſetzlich beſtimmte Minimalzahlung für die öffentliche Thätigkeit der Privaten iſt. Auf dieſe Weiſe ergeben ſich folgende Hauptkategorien:

Erſtes Gebiet. Verwaltung des Aeußern. In der Verwaltung des Aeußern kommt das Gebührenweſen nur auf Einem Punkte vor; das iſt im Verkehre des Einzelnen mit Fremden. Hier erſcheinen die Gebühren nämlich zuerſt bei den Viſirungen der Päſſe bei den Geſandtſchaften, dann aber vorzugsweiſe bei den Handelsbeziehungen, welche durch die Conſulate vermittelt werden.

Vgl. über das Gebiet der Conſulatsgebühren vorzüglich L. Neumann, „Handbuch des Conſulatweſens 1854", S. 214—230; einzige Behandlung des Gegenſtandes in der deutſchen Literatur. Ueber die franzöſiſchen Conſulatgebühren Vallat bei Block „Droits de chancellerie." Notiz bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 204.

Zweites Gebiet. Heeresverwaltung. In der Heeresverwaltung erſcheint das Gebührenſyſtem nur auf Einem Punkte, der Stellvertretung und der mit ihr verbundenen Zahlung an den Stellvertreter; und auch die Gebührennatur dieſer Leiſtung muß ſtark bezweifelt werden, da ſie wenigſtens im Princip an den Stellvertreter fällt, und der Staat ſelbſt keine Einnahme davon ziehen ſollte. Die ganze Frage fällt übrigens bei der allgemeinen Wehrpflicht von ſelbſt weg; würde man aber endlich die Gerechtigkeit des Satzes anerkennen, daß diejenigen, welche wegen Mangels an körperlicher Fähigkeit nicht zu dienen brauchen, dafür eine Abgabe entrichten müſſen, ſo würden wir dieſe Abgabe in der That eine Steuer nennen müſſen, während wir den Waffendienſt wiederum nicht wie Parieu unter die Steuern rechnen, ſo wenig wie die Abgabe der Stimmen bei der Wahl über den Dienſt der Geſchworenen oder der Vormünder. Jedenfalls gehört die obige Gebühr, da ihre Höhe amtlich normirt iſt, unter die Taxen.

Pfeiffer nennt das Gebiet die „Gebühren aus der Landesvertheidigung", I, 341. In der Schweiz iſt die Abgabe der Wehruntauglichen durchgeführt; über Frankreich ſ. Pfeiffer, I, 343. Vgl. Parieu „Théories des Impots", IV, 72.

Drittes Gebiet. Finanzverwaltung. Gerade in der Finanzverwaltung ist das Gebiet der Gebühren am unklarsten, und daher mag es hier gestattet sein, es in allen seinen Hauptbeziehungen zu charakterisiren.

Wie schon bemerkt ist ein großer Theil der sogenannten Gebühren überhaupt keine Gebühr, sondern eine Steuer, wie die Uebertragungsgebühr, die Erbschaftsgebühr u. s. w., welche ihren Platz in der Lehre von den Verkehrssteuern zu finden haben. Ebenso macht der Stempel eine Steuer noch nicht zur Gebühr. Von eigentlichen Gebühren kann man auch nicht bei den Regalien wie bei der Post reden, da die Zahlung der Beförderung des Briefes durch die Postmarke nicht auf einer für den Einzelnen berechneten Leistung beruht, und die Zustellungs-(Briefträger-)Gebühr weggefallen ist. Die Finanzgebühren im strengen Sinne des Worts erscheinen nur noch in drei Formen. Die erste dieser Formen ist die Depositengebühr, wo die Finanzverwaltung durch ihre Organe Gelder Einzelner zur Bewahrung übernimmt. Die zweite ist die Zustellungsgebühr bei Mahnungen zur Steuereinzahlung, die meistens mit einer progressiven executiven Erhöhung als Ordnungsstrafe wegen Nichteinhaltung der Termine verbunden ist. Die dritte endlich ist die Verwaltungsgebühr, die meist bei den Zollämtern als Ausfertigungsgebühr für die nöthigen Zolldocumente erscheint, und wieder oft in mehrere mehr oder weniger zweckmäßig eingerichtete Theile (Wagegeld, Verschreibungsgebühr u. s. w.) zerfällt. Bei der großen Ungleichheit der Leistungen der Zollämter je nach den Artikeln läßt sich eine solche Gebühr kaum definitiv beseitigen. Dagegen sind die Bestallungsgebühren, welche nicht bei Verleihungen von Würden, sondern bei Erhöhung der Gehalte noch mannichfach gezahlt werden, durchaus irrationell, da hier durchaus keine Leistung des Staats für den Einzelnen als solchen, sondern eine Zahlung für die Verdienste desselben vorliegt; nur muß man die Verleihungsgebühren davon scheiden. (S. unten.)

Ueber die Depositalordnung Preußens s. Rönne, II, 40 fg. Die Depositentaxen dagegen sind für Oesterreich geordnet durch Patent vom 26. Januar 1853. Die Bestallungsgebühren für Preußen abgeschafft. Cabinetsordre vom 19. Februar 1838 (u. unten). In Oesterreich besteht leider noch immer eine solche ungerechtfertigte Besteue-

rung oder Belaſtung bei Gehaltserhöhungen. Die in vielen Staaten übliche Stempelung der Beſtallung oder auch der Quittungen für die Gehaltsbezüge kann wieder nicht als eine Gebühr angeſehen werden, ſondern iſt eine unſerer Ueberzeugung nach durchaus falſche Art der Beſteuerung eines meiſt noch dazu ſehr geringen Roheinkommens.

Viertes Gebiet. Die Rechtspflege und das Gebührenweſen. Unzweifelhaft betreten wir in der Rechtspflege das Gebiet, in welchem das Gebührenweſen hiſtoriſch ſeine Heimat beſitzt. Wir dürfen es daher mit wenigen Worten andeuten.

Der Grundgedanke des Gebührenweſens in der Rechtspflege iſt von jeher der, daß der Staat zwar die Organe der Entſcheidung darzubieten habe, daß aber der einzelne Streit Sache des Einzelnen ſei, und daß der Einzelne daher die Koſten eines ſolchen Streites zu tragen habe, jedenfalls wenn er den Streit verliert, da die Gemeinſchaft keine Veranlaſſung finden könne, die Koſten für den Proceß deſſen zu zahlen, der ſich über ſein Recht geirrt hat. Die Conſequenz davon war der einfache Satz, daß der Staat zwar die Richter anſtelle, daß aber der Proceß dieſelben unterhalten müſſe. An das Gericht ſchließen ſich nun zwei andere Organismen an; zuerſt die Anwaltſchaft und dann das Inſtitut der öffentlichen Bücher aller Art. Alle drei Organe zuſammen, Gericht, Anwalt und öffentlicher Cenſor, bildeten dann ein Ganzes, deſſen Thätigkeit die Rechspflege war. Und nun galt der Grundſatz, daß dieſes Ganze, nur für Einzelne thätig, auch durch die Einzelnen erhalten werden müſſe. So bildeten ſich hier die Kategorien des Gebührenweſens zuerſt zu feſten Begriffen aus, die dann für Praxis und Theorie derſelben auch in der Innern Verwaltung maßgebend wurden. Die eigentlichen Gebühren waren das, was die Betheiligten dem richterlichen Amte zu zahlen hatten, und zwar für jede einzelne ſeiner Functionen. Die Sporteln waren die Ausfertigungs- und Zuſtellungskoſten für die betreffenden Acten der Gerichte. Aus den Zahlungen an die Anwälte entſtanden dann die Taxen, welche ihrerſeits urſprünglich ganz willkürlich, dann vom Gerichte von Fall zu Fall beſtimmt, dann geſetzlich mit ihrem Maximum feſtgeſtellt wurden. Die Führung der öffentlichen Bücher geſchah dann wieder unter beſtimmter Gebührenbemeſſung.

Natürlich waren auf dieſe Weiſe die Gebühren vor allen Dingen ſehr hoch, ſodaß es dem Unbemittelten immer ſchwerer wurde, die Koſten des Proceſſes zu erſchwingen, und Recht und Gerechtigkeit nur noch für die Wohlhabenden vorhanden zu ſein ſchien. Sowie daher mit dem 18. Jahrhundert die Verwaltung der Staaten ſich entwickelt, beginnt der Kampf mit jenem alten Gebührenſyſteme. Das einzige Mittel allerdings, um es zu beſeitigen, war das, die Richter als beſoldete Beamtete anzuſtellen. Das nun geſchieht zwar langſam, aber es geſchieht doch; und hier hat in entſcheidender Weiſe die Aufhebung der Patrimonialjurisdiction mit eingewirkt. Man kann ſagen, daß bis zur Grundentlaſtung nur die höhern, von dieſer angefangen aber auch die niedern Stellen des Gerichtsorganismus aus beſoldeten Beamteten beſtehen. Das Verhältniß der Anwälte und der öffentlichen Bücher bleibt unverändert.

Damit nun entſtand die ſowol theoretiſche als praktiſche Frage, ob es überhaupt in der Rechtspflege noch Gebühren und Sporteln geben ſolle. Sie wurden angegriffen, weil die Verwaltung des Rechts nicht vom Vermögen abhängig, ſondern eine Aufgabe des Staats an ſich ſein ſoll; ſie wurden vertheidigt, weil jeder Proceß eine individuelle Veranlaſſung hat, und die natürliche Conſequenz, daß dann auch der Anwalt auf öffentliche Koſten für jeden eintreten muß, eine Belaſtung der Friedfertigen und Verſtändigen zu Gunſten der Streitſüchtigen und Unvorſichtigen ſein werde. Das Reſultat lag nahe. Es traten für die drei Kategorien Gericht, Anwaltſchaft und öffentliche Bücher drei verſchiedene Principien des Gebührenweſens ein, welche durchaus nicht ohne Intereſſe ſind, und die wir nunmehr leicht kategoriſiren können.

Was zuerſt die Gerichtsgebühren mit den Sporteln betrifft, ſo gelangte man zu der Erkenntniß, daß in jedem Gerichtsact das öffentliche und das Privatintereſſe verbunden ſeien, und daß es daher billig ſei, wenn der Staat zwar den größern Theil der Koſten der Rechtspflege trage, der Einzelne aber, der ihn für ſeine Angelegenheiten benutzt, wenigſtens den kleinern Theil übernehme. Man behielt daher ſowol die Gebühren als die Sporteln bei; allein man bildete jetzt — namentlich ſeit dem 19. Jahrhundert — ein neues Syſtem für dieſelben, das auf zwei Punkten beruhte. Zuerſt wurden die Gebühren des Gerichts bedeutend herab-

gesetzt, indem man die Zumuthung aufhob, durch sie den Gehalt der Richter decken zu wollen. Zweitens aber besoldete man den ganzen Richterstand nebst seinem Expeditionsorganismus, und zog daher jetzt die noch erhaltenen Gebühren und Sporteln für die Staatskasse ein. Daraus ergab sich wieder die doppelte Erhebungsform für beide, welche ihrerseits Begriff und Wesen derselben so unklar gemacht hat. Man bestimmte nämlich, daß ein Theil der Gebühr nach wie vor direct gezahlt werden solle; ein anderer Theil dagegen wurde durch den Stempel erhoben, das ist durch die Pflicht, die vorzulegenden Eingaben mit einem Stempel zu versehen, wobei natürlich der Ankauf des letztern die Zahlung der Gebühr vertrat. So verschmolz auch hier das Stempelwesen, eigentlich für die Verkehrssteuern bestimmt, mit dem Gebührenwesen. Das war das erste Ergebniß der neuen Gestalt der Dinge. Das zweite bezog sich auf die Anwälte, zu denen jetzt die Thätigkeiten der Fachmänner (Schätzungen, Obductionen u. s. w.) hinzukamen. Da diese vom Staate keinen Gehalt bekamen, so war es natürlich, daß man die ihnen zu zahlende Gebühr wesentlich in einer Höhe beließ, groß genug, um einen Lebensunterhalt für dieselben zu geben, zugleich aber auch diese Gebühren gesetzlich mit ihrem Maximum regulirte, und außerdem dem jetzt unbetheiligten Gerichte das Recht der eventuellen Moderation einräumte. Was endlich die öffentlichen Bücher betrifft, so erkannte man mehr und mehr, daß sie vorwiegend um des öffentlichen Interesses willen geführt wurden; die Idee der Verwaltung des Creditwesens tritt in den Vordergrund, wenn auch noch nicht mit ihrer theoretischen Beziehung, so doch mit ihrem wesentlichen Verständniß; zugleich aber fühlte man richtig, daß in den Eintragungen in die öffentlichen Bücher ein gewaltiger Theil des Verkehrs und des damit verbundenen Erwerbes und Einkommens enthalten sei, und daß daher das Ein- und Austragen bei denselben der Verkehrssteuer unterliegen müsse. Damit schieden sich jetzt in dieser Belastung, welche mit der Benutzung der öffentlichen Bücher verbunden war, zwei Elemente. Das erste war eben die Verkehrssteuer mit der Abgabe für Eintragungen und Löschungen in denselben mit eigenem sehr bedeutendem und systematisch geordnetem Steuerfuße, die dann natürlich nebenbei direct an die Steuerkassen abgegeben, oder auch einfacher in der

Form von Stempeln auf die betreffenden Documente abgestattet wird — wieder zum Nachtheil theoretischer Klarheit, da hier abermals die Stempel mit den Gebühren in Berührung kommen, wie sich gleich ergibt — und das zweite die eigentliche Gebühr für die mechanische Ausfertigung der Acten, Auszüge, Mittheilungen, kurz das, was wir eigentlich die Registergebühren nennen. Aber auch diese werden meistens mit Stempeln erhoben, und fließen in die Staatskasse, sodaß jetzt die Verkehrssteuer der Ein- und Austragung von der Gebühr für die Registratur (oder Kanzlei) äußerlich gar nicht zu scheiden war, da beide mit Stempeln gezahlt wurden.

Das ist im wesentlichen das gegenwärtige System der Gebühren und Steuern, welche bei der Rechtspflege erwachsen. Es ist klar, daß die etwaigen Bußen und Strafgelder aller Art gar nicht in das Gebiet gehören, obgleich das Gericht sie ausspricht, sondern zu den Gefällen des Staats und zwar als außerordentliche Gefälle. So einfach aber auch die obigen Grundsätze sind, so haben sie dennoch nicht nur in jedem Staate ihre Geschichte, sondern auch ihr besonderes System. Dies im einzelnen darzustellen, ist aus bekannten Gründen hier nicht thunlich, da das Detail, zur Hauptsache werdend, allen Raum verzehren würde. Allein wir glauben in dem Obigen die Elemente der vergleichenden Wissenschaft des gerichtlichen Gebührenwesens der europäischen Staaten gegeben zu haben.

Was zuerst England betrifft, so besitzen wir jetzt in Vocke's Werk eine so feste Grundlage der Beurtheilung dieser Verhältnisse, daß es uns leicht ist, es kurz zu charakterisiren; namentlich da derselbe der einzige ist, der unsern Begriff der Verkehrssteuer und ihrer Scheidung vom Stempel verstanden und weiter geführt hat. Seine „Geschichte der Gerichtssporteln", S. 206 fg. ist vortrefflich; Grundgedanke bis auf die neueste Zeit, daß der Richter durch die Gebühren seinen Gehalt finden solle. Ungeheuere Belastung der Rechtspflege infolge dessen; darauf bei der Organisation der Grafschaftsgerichte Grundsatz, daß der Staat den Gehalt der Clercs zahlt, daß aber die Gebühren doch zuletzt die Basis dieser Zahlung bilden sollen. Daher noch immer Beibehaltung derselben, und zwar mit der Bestimmung, daß bei dieser ersten Instanz die Ueberschüsse der Gebühren über den Gehalt (surplus fees) an die Bank abgeführt werden müssen. Bei den Obergerichten dagegen treten die Stempel ein, und zwar nach einem gesetzlich vorgeschriebenen Stempelfuße, der sich nach der streitigen

Summe richtet und für jeden einzelnen Act gezahlt wird. (S. Bocke: „Gebühren in Stempelform", S. 217—222; höchst lehrreich.) — In Frankreich hat daſſelbe Princip eine andere Ausführung erhalten. Hier muß vorausgeſchickt werden, daß der Stempel (timbre) eine andere Bedeutung hat als in England und Deutſchland; es wird mit dem Stempel überhaupt keine Gebühr erhoben, ſondern nur die Verbrauchsſteuer auf Zeitungen, Ankündigungen u. ſ. w. Das Syſtem, welches dieſes gerichtliche Gebührenweſen enthält, iſt aber folgendes. Man muß nämlich ſcheiden zwiſchen dem Enregistrement, den Droits de Greffe und den Hypothekengebühren. Das Enregistrement iſt dasjenige Inſtitut der öffentlichen Bücher, durch welches vermöge der Eintragung aller Acte, welche Rechtsgeſchäfte enthalten, in dieſelben dieſe Acte beſteuert werden. Die Abgaben ſcheiden ſich in das droit fixe und das droit proportionel; letzteres bedeutet die Beſtimmung der Höhe des droit d'Enregistrement nach der Höhe des meßbaren Werthes, der im Document erſcheint. In die erſte Kategorie fallen nun theils Verkehrsdocumente aller Art (Zeugniſſe u. ſ. w.) und Gerichtsacte, ſodaß hier Gebühr und Steuer noch geſchieden ſind, während im droit proportionel Gebühr und Steuer vollſtändig verſchmelzen. Die droits de Greffe ſind in der That die geſetzlich ſyſtemiſirten Sporteln der Gerichte; der Greffier iſt der Expeditor des Gerichts, und dieſe droits ſind daher nichts als Gerichtsgebühren. Wir finden daher das Enregistrement bei den Verkehrsſteuern wieder, die Greffe nicht. Das Hauptgeſetz für das Enregistrement, das der Sache nach ſchon unter Ludwig XIV. beſtand, iſt das Geſetz 22 fruct. VI (12. Dec. 1798), dem eine Reihe von andern Geſetzen hier wie in allen andern Staaten gefolgt iſt. Vgl. Hock, S. 433, 438. Parieu, „Théorie de l'impot", IV, 167 fg. Die Hypothekenbücher haben ihre Organiſation durch das Geſetz vom 21 vent. an VII erhalten; die Grundbuchsabgaben durch das Geſetz vom 21. Sept. 1810 organiſirt, und zwar auch hier theils als Verkehrsſteuer („Steuern für den Staat als ſolchen" [?] Hock, S. 205) und als eigentliche Gebühr — „für die Grundbuchsführer beſtimmt"; die letztern ſind feſt beſtimmt, die erſtern natürlich mit wachſendem Steuerfuße; auch ſie haben wir in der Verkehrsſteuer wieder zu finden. Was nun zum Schluß die deutſchen Staaten betrifft, ſo ſind wir ganz außer Stande, ins einzelne einzugehen, da auch hier die deutſche Wiſſenſchaft erſt durch Behandlung des Fremden über das Eigene klar geworden iſt, und die eigenen Verhältniſſe wenig bearbeitet hat. Preußen hat ſeinen Gerichtskoſtentarif von 1851 geordnet, das Sportelweſen für die übrigen Behörden aufgehoben (ſeit 1825); das neue Stempelgeſetz iſt vom 7. Mai 1822, und iſt weſentlich auf die Verkehrsſteuer berechnet. S. Rönne, „Staatsrecht", II, 490; Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 315, ſehr unvollſtändig. Oeſterreichs Stempel- und Gebührengeſetz von 1850 enthält die Stempelpflicht für alle Einzelnen, und umfaßt auf dieſe Weiſe

zugleich die Verkehrssteuern und die Gebühren. Regenauer, „Badischer Staatshaushalt", hat so gut wie gar keine Angaben, S. 293, ebenso Herdegen, „Würtembergischer Staatshaushalt", S. 365. Rau ist zwar an Angaben über die Stempelergebnisse reich, nicht aber an Resultaten. Es wäre eine Sache von großem Werthe, über Deutschlands Gerichtsgebühren auch nur so viel zu wissen, als wir jetzt durch Bocke und Hock über England und Frankreich erfahren haben.

Fünftes Gebiet. Die Innere Verwaltung und die eigentlichen Verwaltungsgebühren.

Will man nun das letzte und wichtigste Gebiet des Gebührenwesens als ein wesentliches auffassen und behandeln, so muß man damit beginnen, in der Verwaltung des Innern diejenigen Functionen derselben zu scheiden, welche ohne Rücksicht auf das Einzelinteresse im Namen des Ganzen vollzogen werden müssen, von denjenigen, welche durch Einzelne oder Gesellschaften um des Erwerbes willen vollzogen werden, und endlich von denjenigen, welche die Organe der Vollzugsgewalt eben nur für das Einzelinteresse ausführen. Aus dem ersten geht der Gehalt der Beamteten hervor, aus dem zweiten die Taxe, aus dem dritten die Gebühr, die hier sich ganz unzweifelhaft von der Steuer scheidet. Wir sagen daher, indem die Verhältnisse des Gehalts uns an diesem Orte nicht wieder berühren, daß jeder Theil der Innern Verwaltung sein Gebühren- und Taxwesen hat; daß das System der Gebühren und Taxen daher kein anderes sein kann als das der Innern Verwaltung; daß demnach das Urtheil über die einzelne Gebühr stets in dem Wesen dieses Theiles der Innern Verwaltung liegt, dem die betreffende Gebühr angehört, und daß es nur so möglich ist, zu einer wissenschaftlichen Behandlung des Verwaltungsgebührenwesens zu gelangen.

Unsere Aufgabe kann dabei nicht weiter gehen als bis zur Aufstellung der betreffenden Kategorien, unter denen sich das ungeheuere Einzelmaterial leicht zusammenfassen wird. Wir stehen nicht an, dabei das von uns bereits aufgestellte System der Verwaltung zu Grunde zu legen; es wird auch hier zu zeigen im Stande sein, daß es genügt.

A. Das Gebührenwesen der Verwaltung des physischen Lebens scheidet sich in drei Theile.

1) Zuerst hat das Bevölkerungswesen sein selbständiges

Gebührenſyſtem für gewiſſe tief in daſſelbe hineingreifende Thätigkeiten der Verwaltung. Dahin gehören zunächſt die Gebühren, welche ſich auf die Schließung der Ehen beziehen, die Gebühren bei Ein- und Auswanderungsverhältniſſen, die Gebühren für Päſſe und Heimatſcheine, und im weitern Sinne auch die für die Entlaſſung und Aufnahme in den Staatsverband. Dieſe Gebühren werden bei der Ehe — reſp. Eheſcheidung — an die Kirche direct entrichtet, ſoweit nicht der Act eines Stempels bedarf; in den meiſten andern Fällen beſteht die Gebührenentrichtung in dem Stempel, der dem betreffenden Document aufgeklebt wird, und das ganze Gebührenſyſtem muß daher in den Stempeltarifen geſucht werden.

2) Was zweitens das Geſundheitsweſen betrifft, ſo findet hier das Umgekehrte ſtatt. Das ganze Geſundheitsweſen kennt unſeres Wiſſens überhaupt keine Gebühr, ſondern nur Taxen, die für fachmänniſche Thätigkeit entrichtet werden, mit einziger Ausnahme der Seepäſſe, welche aber unter die Conſulatgebühren fallen. Die Taxen dagegen erſcheinen in drei Hauptformen: die ärztlichen Taxen, die Apothekertaxen und die gerichtsärztlichen Taxen; daneben treten noch ſpecielle Taxen auf für das Impfweſen, Begräbniß- und Exhumationstaxen, Todtenbeſchautaxen, Hebammentaxen, und die Zahlungen, die bei Spitälern und Irrenanſtalten vorkommen. Sie ſind meiſt geſetzlich geordnet, gehören aber natürlich nicht dem Staate, ſondern ſind das Analogon des Gehalts. Das Detail hat dabei nur für die einzelnen Staaten Intereſſe und iſt wenig bekannt.

Was die Functionen des Heilperſonals betrifft, ſo dürfen wir wol auf Stein, „Geſundheitsweſen" (Innere Verwaltung, B. 3) verweiſen. Die Medicinaltaxen Preußens bei Rönne, „Staatsrecht", II, 354. Für Oeſterreich Jurie, „Pflichten und Rechte der Obermedicinalärzte". Das Ganze iſt wenig bekannt und wenig feſt. Vgl. übrigens für Frankreich Parieu, a. a. O., IV, 62.

3) Die Polizei als ſolche tritt mit dem Gebührenweſen nur da in Berührung, wo es ſich um eine beſtimmte Thätigkeit derſelben in Beziehung auf ganz einzelne Fälle und Fragen handelt, die wir zum Unterſchied von der gänzlich gebührenloſen Sicherheitspolizei als die Verwaltungspolizei bezeichnet haben. Es ſind

das alle Beſchaugebühren, theils der Geſundheitspflege angehörig, theils dem Localkriegsweſen, theils auch dem Verkehrsweſen, wie Fleiſchſchau, Unterſuchung von Maß und Gewicht, von Fuhrwerk und Schiffen u. ſ. w., die übrigens alle ſo örtlicher Natur ſind, daß ſie kaum ein allgemeines Intereſſe darbieten, ſo wichtig die Function an ſich auch iſt. Immerhin iſt zu bemerken, daß hier das Gebiet der Ordnungsſtrafen ſich öffnet, das weder in England, noch in Frankreich, noch in Deutſchland ſo ganz unbedeutend iſt; nur darf man natürlich dieſe Strafen oder Bußen nicht zu den Gebühren rechnen, ſondern ſie gehören unzweifelhaft der Lehre von den Gefällen an. (S. oben).

Pfeiffer, der dieſe „Gebühren aus der Polizei" zuerſt aufgeführt hat („Staatseinnahmen", I, 311 fg.), hat keinen klaren Begriff von der Polizei und deshalb auch nicht von dieſen Gebühren, indem er viel zu viel Dinge hineinrechnet. Ueber den Begriff der Polizei, den man doch am Ende zu Grunde legen muß, ſ. Stein, „Polizeirecht" (Innere Verwaltungslehre, B. 4) und deſſen, „Handbuch der Verwaltungslehre".

B. Das Gebührenweſen der Verwaltung des Bildungsweſens. Obgleich wir durchaus nicht an den Ausdruck „Gebührenweſen" auf dieſem Gebiete gewöhnt ſind, ſo kann es doch im Grunde nicht zweifelhaft ſein, daß die Zahlungen, welche die große Arbeit des Bildungsweſens fordert, ihrem Weſen nach nichts anderes als „Gebühren" ſind. Nur muß man dabei ſcheiden. Die allgemeine Bildung beruht ihrerſeits ganz auf der freien Thätigkeit des Einzelnen in Geben und Empfangen, und erſcheint daher durchaus als ein privatrechtliches Verhältniß, dem ein öffentliches Recht in Beziehung auf die Zahlung gar nicht zur Seite ſteht. Das iſt der Fall namentlich mit der Preſſe und dem Abonnement der Tagesblätter. Ganz anders iſt es mit dem Volks- und dem Berufsbildungsweſen. Aus den erſten Anfängen einer rein privaten Thätigkeit haben ſich Schulen und Univerſitäten allmählich zu Organen der geiſtigen Verwaltung hervorgehoben, und der Staat hat ſie und ihre Function als einen unabweisbaren Theil ſeiner Verwaltungsaufgabe anerkannt. Es iſt daher der Staat, der dieſe großen Bedingungen der elementaren und der Fachbildung nicht blos um des Einzelnen, ſondern zugleich um des Ganzen willen dem Einzelnen darbietet. Allein daneben behalten dieſe

Institutionen zugleich einen privaten Charakter und trotz der organisirten Gehalte blieb der Grundsatz, daß für die Leistungen dieser Staatsanstalten von seiten derer, welche sie zu benutzen haben, eine Gebühr zu zahlen sei. Diese Gebühr hieß Schulgeld oder Collegiengeld. An sie schloß sich eine zweite, welche auf der Prüfung beruht, und welche, von der Doctorpromotion der Universitäten ausgehend, allmählich zu einer ganz allgemeinen Gebühr für jede Prüfung wurde. Der geringe Gehalt, den der Staat diesen Organen zahlt, machte es nun bis auf die neueste Zeit natürlich, daß trotz desselben die frühern Gebühren nach wie vor weiter bezahlt wurden. Erst in unserm Jahrhundert ist die Frage entstanden, ob eine solche Gebühr an sich richtig sei. Sie zu entscheiden ist nicht Sache der Finanzwissenschaft, wohl aber kann man unbedenklich den Grundsatz aussprechen, daß, weil die Elementarbildung kein Recht, sondern eine Pflicht des Staatsbürgers ist, auch das Schulgeld im eigentlichen Sinne als Gebühr für die Leistung des Staats wegfallen sollte, während die Collegiengelder und Prüfungstaxen, denen keine Pflicht zum Studium oder gar zur Prüfung zu Grunde liegt, beibehalten werden können. Doch muß das Ganze auf einem andern Gebiete ausgetragen werden.

Wir verweisen für das ganze Gebiet auf Stein, „Bildungswesen" (Innere Verwaltung, B. V.) Vgl. auch Pfeiffer, „Staatseinnahmen", I, 338, dem das Verdienst gebührt, die ganze Frage zuerst mit dem Gebührenwesen in Verbindung gebracht zu haben.

C. Das Gebührenwesen der Volkswirthschaftspflege. Auch bei dem Gebührenwesen der Volkswirthschaft muß man vor allem sich daran gewöhnen, eine Reihe von Erscheinungen, welche man früher mit den Gebühren in gar keine Verbindung gebracht hat, jetzt hineinzuziehen und dadurch das System derselben zu schaffen, das dann allerdings nicht ohne Interesse im ganzen wie im einzelnen ist.

Dieses System beruht nun auf der Unterscheidung der Gebühren, die im Gebiete des Verkehrswesens und die im Gebiete des Gewerbewesens vorkommen.

I) Die Gebühren des Verkehrswesens haben wieder einerseits eine gemeinsame Grundlage, andererseits eine doppelte Anwendung. Gemeinsam ist ihnen, daß sie für die einzelne Benutzung

von Anſtalten des Verkehrs gezahlt werden; die beiden Arten derſelben ſind folgende:

a) Gebühren für den Werth- und Güterumlauf. Die Gebühr für den Werthumlauf erſcheint nur auf Einem Punkte: der ſogenannten Stempelungs- oder Punzirungsgebühr für Gold- und Silberwaaren, die zugleich als eine Gebühr der Werthpolizei betrachtet werden muß und die daher nie zu einer Beſteuerung der Gold- und Silberwaaren ausarten darf. Die Gebühren für den Güterumlauf beziehen ſich auf die Herſtellung der erſten organiſchen Bedingung alles Güterverkehrs, die Sicherung des richtigen Maßes der Güter. Sie werden gezahlt für die Stempelung der Maße und Gewichte aller Art, für die Aichung der Gefäße, und für die Meſſung der Schiffe. Auch das darf nicht zu einer Beſteuerung ausarten, und ebenſo wenig ſoll die Verwaltung der Maße und Gewichte ſelbſt produciren. Dagegen kann und ſoll ſie die Wägung und Meſſung wo es nöthig iſt durch ihre eigenen Anſtalten herſtellen; ſo entſtehen die Wagehäuſer der Städte mit ihren Wagemeiſtern, örtlich auch die früher vielbeſprochenen „Leggen“ der Leinenproduction, und gewiß manches andere, das jedoch meiſtens verſchwunden iſt. Die Zahlung aller dieſer Gebühren iſt eine directe; die Beſtimmung derſelben geſchieht durch einen geſetzlichen Tarif; die ganze Thätigkeit der Verwaltung iſt hier ſtets mit einer gewiſſen Polizei des Maßes und Gewichts verbunden und mit wenigen Ausnahmen bilden dieſe Gebühren keine Staatseinnahmen, ſondern Einnahmen der Selbſtverwaltungskörper.

b) Viel wichtiger ſind dagegen die Gebühren für die Verkehrsmittel, die Land- und Waſſerwege. Wir dürfen die Wichtigkeit und die techniſchen Vorausſetzungen derſelben als bekannt vorausſetzen. Allein auch die Gebühren für die Benutzung derſelben haben ihre eigene Geſchichte.

Zu dem Ende muß man nothwendig den Begriff und den Inhalt der Gebühr feſthalten und von den übrigen Abgaben bei den Wegen und Straßen ſcheiden. Man muß dabei von dem Grundſatz ausgehen, daß die Gebühren bei den Verkehrsanſtalten erſt da anfangen, wo die Herſtellung derſelben auf öffentliche Koſten geſchieht, ſodaß die Gebühr nicht für die Erlaubniß zur

Ausübung eines Rechts, sondern für die Benutzung dieser Herstellungen gezahlt wird. Man darf daher, will man anders genau sein, nicht, wie es gewöhnlich geschieht, Wege-, Brücken- und Hafengelder ohne weitere Unterscheidung als Gebühr betrachten, sondern die Gebühr tritt erst da ein, wo Wege, Brücken und Hafen auf öffentliche Kosten hergestellt werden, mithin wo es nicht mehr das alte Wegeregal gibt, sondern wo die neue Wegegesetzgebung als Theil der Innern Verwaltung auftritt. Das System dieser Gebühren schließt sich daher eng an die Geschichte der Wegeverwaltung und ist das Complement der Wegelast und ihrer Ordnung in den verschiedenen Staaten. Ebendadurch hat sich auch ein ziemlich festes System dieser Wegegebühren ausgebildet, das allerdings nicht immer im einzelnen gilt, jedoch in seinem Element wol allenthalben anerkannt wird, und das der Vergleichung des betreffenden Gebührenwesens, wenn wir einmal eine solche besitzen werden, zu Grunde gelegt werden muß. Die Elemente dieses Systems sind folgende:

Erstlich soll auf den gewöhnlichen Wegen, mögen sie nun Staats-, Provinz- oder Gemeindewege sein, überhaupt keine Wegegebühr erhoben werden, da diese Verkehrsmittel als eine allgemeine Bedingung des Verkehrs zu betrachten sind, und die Leistungen für dieselben als dem allgemeinen Verwaltungsaufwande angehörig angesehen werden müssen. Dasselbe gilt von den Wasserwegen, insofern sie durch besondere Herstellungen nicht unter die folgende Kategorie fallen. Es ist daher grundsätzlich falsch, sogenannte Fluß- und Stromzölle, Sundzölle u. s. w., die also nichts sind als verkehrte Anordnungen der Gebühren, aufzulegen, selbst da, wo die Ufer durch Bauten geschützt und dadurch die Bewegungen der Schiffahrt erleichtert werden.

Zweitens aber muß man allerdings anerkennen, daß da, wo eintretende bedeutende Naturhindernisse für die leichtere Communication durch entsprechende Anstrengungen zu überwinden sind, wie bei Gebirgs- und Sumpfwegen, oder wo Kapitalien verwendet werden, um die Communication dadurch nicht blos leichter, sondern auch minder kostspielig zu machen, die Erhebung einer Gebühr als Ersatz für solche Verwendungen berechtigt ist. Dahin gehören also die Chaussee-, Brücken-, Hafen- und Tonnengelder für Leuchtthürme, Brücken u. s. w. Dieser Grundsatz ist

auch ziemlich in der ganzen Welt anerkannt. Allerdings aber ſollte die Berechnung der Höhe dieſer Gebühr auf dem Princip beruhen, daß ſie nie mehr als die Verzinſung und Amortiſation des Anlagekapitals, die Koſten der Erhaltung und die Koſten der Verwaltung ſolcher Anſtalten enthalten ſollten. Ebendeshalb iſt es wol auch ziemlich in der ganzen Welt Grundſatz: erſtlich, daß dieſe Einnahme dem gebührt, der die Herſtellung zu leiſten hat und zwar ohne Rückſicht darauf, ob es Gemeinden, Landſchaften oder die Staaten ſelbſt ſind, welche die Herſtellung beſorgen. Zweitens, daß die Erhebung ſtets unter der Oberaufſicht des Staats zu ſtehen hat; und drittens vor allem, daß jede ſolcher Gebühr nur unter Zuſtimmung der Regierung eingeführt werden kann. Eines Geſetzes bedarf es daher nicht. Es mangelt uns jedoch bisher eine ausreichende Darſtellung dieſes Verkehrsgebührenſyſtems für die einzelnen Staaten, und ohne eine ſolche kann die Finanzwiſſenſchaft auf dieſem nicht unwichtigen Gebiete nicht weiter kommen.

Das engliſche Princip iſt für die ganze Frage ein ſehr einfaches. Jeder Weg, jeder Hafen, jede Brücke, jeder Kanal erſcheint als ein Unternehmen, ſowie es durch Anlage von Kapitalien hergeſtellt wird. Die Unternehmer — theils Gemeinden, theils Geſellſchaften — decken ſich dann durch Gebühren, und dazu bedürfen ſie eines formellen Beſchluſſes des Parlaments. Dieſe Beſchlüſſe ſind in der That Verordnungen, aus denen ſich dann die eigentlichen Wege-, Brücken- und Hafengeſetze allmählich als Reſumirung der allgemeinen Grundſätze gebildet haben, während die Gebühren ſtets beſonders in den Turnpike, Pier and Harbour Acts aufgeführt und ſehr genau angegeben werden. S. über das engliſche Wegeweſen und ſeine adminiſtrative Geſetzgebung Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 184 fg. nebſt der betreffenden Literatur. — Das franzöſiſche Syſtem der Gebühren am beſten in den verſchiedenen Artikeln von Block, „Dictionnaire", v. Bais (Waſſerwege, Fähren und Brücken) Péage, Phares et Ports maritimes. — Das deutſche Recht hat die ganze Frage mit der Regalität ſo innig verſchmolzen, daß das deutſche Privatrecht ſtatt der Finanzwiſſenſchaft als Hauptquelle über das Rechtsverhältniß gelten muß, während die finanzielle Seite fehlt; um ſo mehr, als die Abgaben ſtets örtlicher Natur ſind. Nur Rau hat das Verdienſt, dieſelben in der Finanzwiſſenſchaft hervorgehoben zu haben, während Wirth und Umpfenbach es wieder weglaſſen, Pfeiffer dagegen, obwol man in vielen einzelnen Punkten, wie z. B. in der unbedingten Vertheilung des Straßen- und Brückengeldes, ihm nicht bei

stimmen kann, hat das ganze Gebiet gut und mit statistischen Daten — leider ohne Anführung der Quellen — behandelt. „Staatseinnahmen", I, 316—331.

II. Die Concessionsgebühren. Unter den Concessionsgebühren verstehen wir die Gesammtheit von Abgaben, welche für die Berechtigung, irgendeinen Erwerb auszuüben, gezahlt werden müssen.

Auch diese Concessionsgebühren haben ihre Geschichte, und wenigstens die Grundlagen derselben müssen als Voraussetzung der richtigen Beurtheilung dieser Gebühren angesehen werden.

Die Concession von Gewerben entsteht, als die gewerbliche Thätigkeit die Fesseln der Zunftgewerbe durchbricht, und neue Erwerbszweige, die in die alte Form nicht mehr hineinpassen, neben Zunft und Innung auftreten. Die Concession ersetzt dabei das Zunftrecht; sie ist daher eine Verleihung des Gewerberechts, und die dafür gezahlten Beiträge sind in der That der Form nach Gebühren, ebenso wie die folgende Erscheinung, die sich daran anschließt, das ist die allmählich geforderte Bestätigung der Zunftprivilegien, die auch nicht ohne Gebühr vor sich geht. Betrachtet man aber diese Abgaben genauer, so sind sie ihrem eigentlichen Wesen nach der Anfang der Gewerbesteuer, die hier als Concessions- und Bestätigungsgebühr gezahlt wird. Als nun mit dem 19. Jahrhundert die eigentliche systematische Gewerbesteuer allenthalben eingeführt wird, entsteht die Frage, ob es neben dieser Steuer noch eine Concession geben könne und dürfe. An sich mußte die Antwort natürlich eine durchaus negative sein; das Princip der Gewerbefreiheit schließt jede Concession aus und mit ihr auch die Gebühr. Allein dennoch zeigten sich alsbald Fälle, in denen einerseits die Gewerbefreiheit durch die Concession beschränkt werden mußte, andererseits reichte für gewisse Unternehmungen der einfache Begriff des Gewerbes überhaupt nicht aus, und endlich war auch die Thätigkeit, welche die Regierung in diesen Fällen ausübte, eine so specielle, daß eine Gebühr dafür keineswegs unberechtigt erschien. So entwickelte sich trotz und mitten in der Gewerbefreiheit ein eigenthümliches System von Gebühren, dessen Bedeutung nicht einfach mit dem Begriff der Gewerbefreiheit und mit der einfachen Negation ihrer Berechtigung abgethan

iſt, und das in ſeinen Grundzügen ziemlich in der ganzen Welt beſteht, wenn auch im Einzelnen nicht unbedeutende Unterſchiede dabei obwalten. Dieſe von der Gewerbeſteuer natürlich ſtreng zu ſcheidenden Conceſſionsgebühren theilen ſich in die Conceſſionen, welche auf der Gewerbepolizei und in diejenigen, welche auf dem öffentlichen Rechte beruhen.

a) Gebühren aus dem Conceſſionsweſen der Gewerbepolizei entſtehen da, wo der Anlage eines Gewerbes eine Unterſuchung aus Rückſichten der öffentlichen Geſundheit oder Sicherheit vorhergeht, und ſind in der That ein Erſatz der beſondern Thätigkeit der Behörde für den beſtimmten Fall einer ſolchen Anlage, alſo meiſt Conceſſionsgebühren. Es iſt ganz richtig, daß gar keine andern Gebühren gefordert werden ſollten, ſoweit es ſich um gewöhnliche Gewerbe handelt, und daß, wo ſolche dennoch beſtehen, ſie nur ein Beweis der Mangelhaftigkeit der Gewerbeſteuer ſind. Dagegen iſt nicht abzuſehen, weshalb die obige Art der Gebühren nicht als eine naturgemäße anerkannt werden ſollte.

b) Die Conceſſionsgebühren des öffentlichen Rechts haben dagegen einen ganz andern Charakter. Sie beziehen ſich auf ſolche Unternehmungen, welche zu tief theils in das geſammte Leben der Volkswirthſchaft, theils in das Privatrecht eingreifen, um ohne eine von Fall zu Fall vorgenommene Unterſuchung und behördliche Genehmigung vorgenommen werden zu können. Wir unterſcheiden dabei drei Hauptfälle.

Der erſte iſt der der Eiſenbahnconceſſionen. Das Verhältniß derſelben iſt allerdings ſehr verſchieden, je nachdem die Anlage von Eiſenbahnen vom Staate gewünſcht wird oder ganz von der Privatinduſtrie ausgeht. In beiden Fällen motivirt die umfaſſende Voruntersuchung, Angebung, Beurtheilung der Pläne u. ſ. w. gewiß eine Gebühr; allein es iſt natürlich, daß dieſelbe im erſten Falle wegfällt, um nicht der Bahnunternehmung große Laſten aufzuerlegen, während ſie im zweiten Falle unbedenklich gefordert wird. Das erſte iſt der Fall auf dem ganzen Continent, das zweite in England. Die Conceſſionsgebühren der einzelnen Bahnen ſind daher in England ſehr hoch; auf dem Continent dagegen hält ſich der Staat ſchadlos durch die Stempelung der Actien, die man, da ſie nur einmal vorkommt, in der That

als eine gewiß nicht minder bedeutende Conceſſionsgebühr betrachten muß. Offenbar iſt eine ſolche Gebühr an ſich nur da motivirt, wo dieſelbe fachmänniſcher Beurtheilung außerhalb der Conceſſionare und des Miniſteriums bedarf, wenn man ſie nicht als eine Unterart der Verkehrsſteuer betrachten will, was immerhin ſehr zweifelhaft ſein wird.

Der zweite, viel mehr beſtrittene Fall iſt der der Erfindungspatente. Will man darüber vom finanziellen Standpunkte ins Klare kommen, ſo muß man ſich vor allem entſchließen, die Frage nach der Richtigkeit der Erfindungspatente an ſich von der Patentgebühr zu ſcheiden. Thut man dies, ſo ergibt ſich, daß, da mit dem Patent überhaupt auch die Patentgebühr wegfällt, die letztere, ſolange es überhaupt Patente gibt, allerdings vollkommen berechtigt iſt. Nur muß auch hier wieder geſchieden werden. Die Patentgebühr ſoll nämlich erſtlich keine Steuer ſein; die Steuer für das Patent kann natürlich erſt mit ſeiner Ausübung in Wirkſamkeit treten. Sie iſt und muß ſein eine Entlohnung für die Thätigkeit der Fachmänner, welche das Patent — zu dem hier im weitern Sinne auch die Geheimmittel, geologiſche Unterſuchungen, mediciniſche Analyſen als Vorausſetzungen irgendeines Erwerbes gehören — unterſuchen und beurtheilen. Sie kann ſein eine Verwaltungsmaßregel, um durch ihre Höhe der Leichtfertigkeit und Willkür in dem Nachſuchen um Patente, die immerhin eine gewiſſe Beläſtigung der gewerblichen Induſtrie enthalten, vorzubeugen oder die Dauer des Patents zu beſchränken. In dieſem Falle würde die Patentgebühr ſich in zwei Theile theilen; der erſte Theil wäre die Gebühr an die Fachmänner, der zweite würde dem Gebiete der Gefälle angehören. Erkennt man die Patente als Analogien des geiſtigen Eigenthums an, ſo wird man durchaus vom Standpunkte der Verwaltung den zweiten Theil, das adminiſtrative Element in der Gebühr, für wohl motivirt halten; jedenfalls iſt vom Standpunkte der Finanzwiſſenſchaft gar kein Einwurf dagegen zu erheben.

Der dritte, einfache Fall iſt der der Jagdlicenz, bei der übrigens die Gebühr ebenſo ſehr den Charakter einer Pachtſumme als die einer Gebühr hat, welche letztere im Grunde in der Gebühr für einen Waffenpaß bezahlt wird.

Allerdings existiren keine selbständigen Concessionsgebühren auf dem Continent; dagegen sind sie in England desto bedeutender. Vocke hat ein Beispiel dafür aufgeführt S. 210, 211, noch dazu eins der am wenigsten kostspieligen; die Honorare für die Comitéthätigkeit des Unterhauses in der Beurtheilung der Concession betragen gegen 30000 Fl.; es ist bekannt, daß sie in vielen Fällen viel theurer sind. Ebenso bekannt ist aber, daß diese Kosten nicht etwa dem Staate zu gute kommen, sondern vielmehr nur Präsenzmarken und Honorare für Unterhausmitglieder und Advocaten sind, ein Misbrauch, der schon oft erfolglos gerügt ist. — Die Gebühr für Privilegien ist Gegenstand vielfachen Streits gewesen. Gewöhnlich hat man dabei diese Gebühr rein als ein administratives Gefälle betrachtet, während sie in der That vorzugsweise nur fachmännisches Honorar ist, was die Entscheidung der Frage sehr erleichtert. Rau sieht nur das Steuerelement darin, §. 245; Kleinschrod hat die Sache an sich richtig aufgefaßt, jedoch das fachmännische Honorar nicht genug hervorgehoben (Patentgesetzgebung); über französisches Gebührenwesen der Brevêts d'invention bei Hock, „Finanzverwaltung", S. 422. Die Frage vom Standpunkte der Verwaltungslehre mit der Literatur bei Stein, „Handbuch", 388 fg.

d) Die Gebühren der gesellschaftlichen Verwaltung.

Wir haben in unserm Systeme der Verwaltungslehre den Gedanken aufgestellt, und in unserm Handbuche durchgeführt, daß das gesellschaftliche Leben ein selbständiges Gebiet der Verwaltung ist. Wir haben als die eigentliche Aufgabe der Verwaltung das fördernde Eingreifen in die auf- und absteigende Bewegung der Klassen, als das eigentlich Lebendige in der Gesellschaft, hingestellt. Die Finanzwissenschaft ihrerseits zeigt, daß diese Auffassung richtig ist; denn nur durch sie wird das letzte Kapitel der Gebühren verständlich, dasjenige, welches wir als das der eigentlichen Verleihungsgebühren bezeichnen müssen. Diese Verleihungsgebühren werden gegeben in allen den Fällen, wo das Aufsteigen des Einzelnen in eine höhere gesellschaftliche Stufe durch einen freien einseitigen Act der Krone geschieht, also da, wo die gesellschaftliche Stellung durch Titel-, Ordens- oder Adelsverleihung gegeben wird. Das germanische Königthum hat diese Verleihung zu einem vollständigen System ausgebildet, in dessen Entwickelung sich drei Abschnitte sehr wohl scheiden lassen.

Der erste Abschnitt umfaßt die Zeit, in welcher solche Verleihungen noch als eine rein persönliche Gnade des Landesherrn

angeſehen werden. In ihm werden daher auch noch gar keine Gebühren bezahlt, ſondern dieſe treten erſt da ein, wo die Verleihung Gegenſtand einer ſelbſtändigen Ausfertigung in der Kanzlei des Fürſten werden. Hier wird allerdings eine Gebühr im eigentlichen Sinne des Worts bezahlt; aber es iſt auch eben nur eine Kanzleigebühr, die jedoch ſchon urſprünglich mit der Höhe der verliehenen Würde ſteigt.

Der zweite Abſchnitt beginnt da, wo die wachſende Finanznoth die Fürſten dahin bringt, dieſe Würden oder Ehren zu verkaufen. Daraus entſteht ein förmlicher Preistarif für die geſellſchaftlichen Gnadenverleihungen der Fürſten, in welchem neben der Zahlung an die Kaſſe des Landesherrn das Gebühren- und Sportelſyſtem für die Kanzlei ſelbſtändig erſcheint. Am Ende des 17. Jahrhunderts und namentlich im 18. geht dieſes Syſtem auch auf das gewerbliche Leben über, und es erſcheinen die Hofgewerbe aller Art, deren Verleihung gleichfalls gegen Gebühren und Zahlungen ſtattfindet. Erſt das 19. Jahrhundert ſetzt dieſer Verkäuflichkeit geſellſchaftlicher Unterſchiede eine Schranke, ohne ſie jedoch aufzuheben. Noch immer ſind formell gewiſſe Ehren mit einer beſtimmten Summe käuflich, während andererſeits die wirkliche Erhebung der betreffenden Zahlungen mehr und mehr außer Gebrauch kommt. Indeſſen erhalten ſich dabei die Kanzleigebühren namentlich bei den Adelsverleihungen, während ſie bei den Orden und Titeln höchſtens noch als Sporteln fortbeſtehen. In den Einnahmen des Staats erſcheinen dieſe Einnahmen nur noch ausnahmsweiſe und mit geringen Beträgen. Zum Schluß muß als eine außerordentliche Art der Verleihungsgebühren wol noch die Gebühr der Dispenſationen angeſehen werden. Indeſſen iſt es wol kein Zweifel, daß dieſe Gebühr nur eine Ausfertigungsgebühr iſt. Damit erſcheint das Syſtem der Gebühren als ein abgeſchloſſenes, und jetzt beginnt die Lehre von den Haupteinnahmen des Staats, von den Steuern.

Die Finanzwiſſenſchaft hat ſich mit dieſem Gebiete nur ſehr wenig abgegeben. Die Verurtheilung des Princips der Verkäuflichkeit unterliegt keinem Zweifel; von einem finanziellen Syſtem kann dabei keine Rede ſein; ſolange dieſe Dinge noch fortbeſtehen, kann man wol nur vernünftigerweiſe von Kanzleigebühren dabei reden. Eine wiſſenſchaftliche Behandlung iſt daher hier nicht möglich, dieſelbe gehört auf ein ganz

anderes Gebiet. Vgl. darüber Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 410 fg. Ueber das finanzielle Verhältniß Rau, „Finanzwissenschaft", I, 355 und Parieu, „Traité des impots", IV, 50 fg. Pfeiffer, „Staatseinnahmen", hat die Sache zwar herausgehoben, aber mit dem Stempelwesen zu sehr verschmolzen I, 344 fg. Die ganze Erscheinung gehört bereits im wesentlichen der Geschichte an.

Zweites Gebiet.

Die Steuern.

Einleitung.

I. Oeffentliche Lasten, Leistungen, Steuern.

Die entscheidende, alles in der Finanzwissenschaft überwiegende Bedeutung der Steuern macht es wol zunächst nothwendig, dieselben von den verwandten Erscheinungen und Begriffen zu scheiden, um dadurch ihren Inhalt um so klarer feststellen zu können.

Der Staat, als die persönliche und thätige Gemeinschaft aller, fordert von allen einen Theil ihrer Kraft und Thätigkeit. Dadurch bildet er seine eigene Kraft und Thätigkeit; er kann ohne diese Hingabe nicht bestehen; er hat deshalb ein unbedingtes Recht auf diese Bedingungen seiner Existenz. Die Gesammtsumme dessen, was in diesem Sinne der Einzelne für das Ganze hingibt, nennen wir die öffentlichen Lasten.

Diese öffentlichen Lasten nun scheiden sich in zwei große Theile, wie das Wesen der Persönlichkeit, das sie fordert. Sie sind entweder persönliche oder wirthschaftliche Leistungen.

Die persönlichen Leistungen sind solche, in denen die Angehörigkeit des Einzelnen an den Willen und die That des Staats, das ist an die gesetzgebende und vollziehende Gewalt zur Erscheinung gelangt. Sie lassen sich daher sehr bestimmt kategorisiren. In Beziehung auf die gesetzgebende Gewalt gehört dahin die gesammte Theilnahme an der Volksvertretung; in Beziehung auf die vollziehende Gewalt dagegen die Theilnahme an der Thätig-

keit der Regierung, der Selbſtverwaltung und des Vereinsweſens. Dieſe thätige Betheiligung iſt in den verſchiedenen Zeiten und Völkern eine ſehr verſchiedene; aber ſie wird erſt zu einer concreten an dem Object der Vollziehenden Gewalt, den fünf Gebieten der Verwaltung. Sie erſcheinen theils in der Verpflichtung zum Waffendienſt, theils in der Verpflichtung, der Regierungsgewalt thätige Hülfe im Nothfalle zu leiſten, theils in all den Formen, in welchen der Einzelne an der freien Verwaltung theilnimmt. Hier laſſen ſich wieder ſcheiden die Pflicht zur Theilnahme an der Finanzverwaltung durch die Betheiligung an Schätzungs- und Abfindungscommiſſionen, die Pflicht zur Theilnahme an der Rechtspflege in den Geſchworenengerichten und endlich die Pflicht zur Theilnahme an der innern Verwaltung, die ihrerſeits entweder durch die Betheiligung an den Vertretungen der Selbſtverwaltungskörper — Landſchaft, Gemeinde und Körperſchaft — oder durch Betheiligung an den Verwaltungsvereinen geleiſtet wird. Dieſe öffentlichen Leiſtungen ſind oft ſehr bedeutend und bilden einen wichtigen Theil der Verwaltung. Sie erfordern in den meiſten Fällen große Opfer an Thätigkeit und Geld, und deshalb erſcheinen ſie als öffentliche *Laſten*. Allein andererſeits ſind ſie kein Theil des *wirthſchaftlichen* Lebens des Staats, weil ſie keine wirthſchaftliche Leiſtung des Einzelnen für das Ganze enthalten. Das zeigt ſich namentlich darin, daß ſie nicht auf einen wirthſchaftlichen Werth und Preis zurückgeführt werden können; ſie ſind Pflichten des perſönlichen, nicht des wirthſchaftlichen Staatsbürgerthums; ihr Princip iſt ein weſentlich von denen dieſer letztern verſchiedenes. Sie ſind daher *keine Steuern*, und es iſt falſch, ſie unter die Kategorien der letztern zu rechnen.

Weſentlich anders iſt es mit den *wirthſchaftlichen* Leiſtungen an den Staat. Während die perſönlichen Leiſtungen den Willen und die That des Staats bilden, haben dieſe wirthſchaftlichen Leiſtungen nur die Aufgabe, die materiellen *Bedingungen* dieſer Lebensfunctionen des Staats zu geben. Dieſe Leiſtungen nun ſcheiden ſich nach der Natur der Wirthſchaft in Leiſtungen an Stoff, an Arbeit, oder an Geld. Indem man die beiden erſten zuſammenfaßt, entſteht der Begriff der *Naturalabgaben*, und diejenige Verwaltung, welche darauf angewieſen iſt, mit ſolchen Naturalleiſtungen zu arbeiten, nennt man wol die *Natural-*

wirthschaft; wogegen die Leistungen in Geld die eigentlichen Steuern sind, und die auf die Steuern basirte Verwaltung die Geldwirthschaft genannt wird. Auf diese Weise entsteht der formelle Begriff der Steuer. Die Steuer ist demnach formell der Beitrag des Einzelnen für die wirthschaftlichen Bedürfnisse des Staats, der in Geld besteht.

Offenbar nun ist dieser Unterschied der wirthschaftlichen Leistungen in Stoff und Arbeit einerseits und in Geld andererseits, oder der Unterschied zwischen Natural- und Geldwirthschaft kein blos formaler. Es hat einen tiefern Grund, wenn die geschichtliche Entwickelung der Staatswirthschaft fast unwiderstehlich sich von der Nationalwirthschaft lostrennt und zur Geldwirthschaft übergeht, und es ist wichtig, diesen Grund hervorzuheben. Der Werth der Naturalleistung für die Zwecke der Verwaltung ist stets ein theils durch die Natur des Stoffes, theils durch die der Arbeit, theils aber auch durch die des Ortes verschiedener und zufälliger, und die Verwaltung selbst hängt deshalb bei der Naturalwirthschaft stets von diesen Leistungen ab, statt frei über sie verfügen zu können. Jede Verwaltung, die auf Naturalleistungen basirt ist, ist daher keine entsprechende, und kann auch, was ebenso wesentlich ist, für ihre eigenen Leistungen niemals verantwortlich gemacht werden, sowie es sich bei denselben um sachmäßige Bildung handelt. Sobald dieselbe eine geregelte und zugleich verantwortliche Verwaltung bildet, fordert sie von der Staatswirthschaft statt der Einzelleistung Geld, und dieses Auftreten der Steuer an der Stelle der Naturalwirthschaft bedeutet daher die Epoche, in der die Verwaltung fachgemäß und verantwortlich geworden ist. Jede Naturalwirthschaft gehört daher entweder der Epoche einer unvollkommenen, oder der einer unfreien Verwaltung, und in diesem Sinne sagen wir, daß die Steuern, und damit die Geldwirthschaft, den wirthschaftlichen Ausdruck für die Entwickelung der Idee der höhern und freiern Verwaltung bilden.

Ebendeshalb gehört die Darstellung der Naturalwirthschaft und ihrer Leistungen der Geschichte an; sie treten nur noch ausnahmsweise in der staatsbürgerlichen Gesellschaft auf, und wo sie noch vorkommen, werden sie immer mehr von den Steuern verdrängt (z. B. Wegefrohnden), ja selbst da, wo dieses Staatsnothrecht Dienste fordert, erzeugt das Princip der Geldwirthschaft den

Grundsatz der Entschädigung. Mit dem Siege der staatsbürgerlichen Gesellschaft und der freien und verantwortlichen Verwaltung ist daher das Steuerwesen die ausschließliche Grundlage der Staatswirthschaft, und das Ergebniß dieser Bewegung ist der Satz, von welchem alle allgemeine Betrachtung der Steuer ausgeht, daß dieselbe nur in innigster Verbindung mit der Verwaltung verstanden werden kann. Erst damit ist die Entwickelung des Steuerbegriffs möglich.

In der That beginnt ebendeshalb auch die Theorie der Staatswirthschaft mit den Steuern und läßt die Nationalwirthschaft fast ganz unbeachtet beiseiteliegen. Die ältern reden gar nicht von der letztern, Rau allein hat die Sache ins Auge gefaßt, jedoch fast nur vom formellen Standpunkt, während Maurus („Die moderne Besteuerung und die Besteuerungsreform", 1870) den Unterschied viel zu sehr verwischt. Gewiß ist allerdings, daß die Steuern steigen müssen, wenn die persönlichen Leistungen abnehmen und die Verwaltung alles bezahlen muß. Allein die Frage, ob und wie weit das stattfinden soll, gehört nicht in die Staatswirthschaft, sondern in die Verwaltungslehre.

II. Organischer Begriff und Principien der Steuer.

(Die Allgemeinheit, die Gleichheit und die Productivität der Steuer).

Aus dem obigen formalen Begriffe der Steuer ergibt sich nun der organische, den wir besonders betonen müssen.

Die Steuer ist allerdings ihrem abstracten Wesen nach die Form, in welcher die Einheit des Einzelnen mit dem Ganzen wirthschaftlich zum Ausdruck gelangt. Allein sie kommt doch erst zur Erscheinung an der Verwaltung. Die Nothwendigkeit der Verwaltung ist die Quelle des Rechts auf die Steuer, und ohne den Begriff der erstern kann man die letztere daher nie vollständig erklären.

Wir haben unsererseits das Wesen der Verwaltung an einem andern Orte darzulegen versucht. Hier muß ihr Verhältniß zu der Steuer und ihren Principien seinen Platz finden.

Die Verwaltung oder der thätige Staat ist nämlich die durch die Gesetzgebung bedingte und durch die vollziehende Gewalt ausgeführte Herstellung derjenigen Bedingungen der individuellen Ent-

wickelung, welche für die letztere absolut nothwendig sind, aber dennoch durch den Einzelnen nicht allein hergestellt werden können. Das, was die Verwaltung leistet, ist daher ein wesentlicher Theil dessen, was der Einzelne producirt; je höher die Gesittung eines Volkes steht, um so größer ist der Antheil, den die Verwaltung auf die obige Weise an der individuellen wirthschaftlichen Production hat. Wie das geschieht, zeigt die Verwaltungslehre.

Natürlich nun haben diese Leistungen der Verwaltung nicht blos einen großen wirthschaftlichen Werth, sondern sie fordern auch Kosten. Es ist nun klar, daß diese Kosten, obwol sie für die Verwaltung ausgegeben werden, im Grunde zu den Gestehungskosten der gesammten Production des Einzelnen gehören. Diese Kosten werden durch die Steuern gedeckt. Es folgt daraus, daß die Steuern ihrem wirthschaftlichen Wesen nach nichts anderes sind als derjenige Theil der Gestehungskosten jedes einzelnen Einkommens, der durch den Staat und seine Organe und Anstalten für die Interessen und das Einkommen des Einzelnen verwaltet wird. An jedem Einkommen hat die Verwaltung einen Theil; jedes Einkommen muß daher auch für diesen Theil in der Form der Steuer zahlen. Und von diesem Gesichtspunkte aus erklären sich nun leicht diejenigen Sätze, welche man wol als die allgemeinsten Principien des Steuerwesens angesehen hat.

Ist dem nämlich so, so folgt zuerst, daß *jeder Staatsbürger* eine Steuer zahlen muß, nicht etwa weil er vermöge seines Reineinkommens die Steuer zahlen *kann*, sondern weil das Reineinkommen zum Theil eben aus jenen Leistungen des Staats in seiner Verwaltung hervorgeht, und daher vom volkswirthschaftlichen Standpunkte keinen andern Charakter hat als jede Zahlung des Einzelnen für die Leistungen eines Dritten. Ob der Einzelne aber muß oder will, ist dabei gleichgültig; und in diesem Sinne sagen wir, daß die Steuern nicht blos absolut sind, wie das Wesen der Verwaltung, sondern auch *allgemein*, wie ihre Thätigkeit für jede Einzelwirthschaft. Das ist die *Allgemeinheit der Steuern*.

Es folgt aber zweitens, daß aus demselben Grunde die Steuern als Zahlung des Einzelnen für den Staat auch im *Verhältniß* zu demjenigen stehen müssen, was der Staat vermöge seiner Verwaltung für die Einzelnen auch wirklich leistet. Offenbar nun

leiſtet der Staat mehr für eine große Wirthſchaft und umfaſſende Unternehmungen als für eine kleine. So wenig wie ich für eine Tagesarbeit ſo viel Lohn zahlen kann als ein anderer für drei, ſo wenig kann die kleine Production ebenſo viel ſteuern als die große. Die Steuer muß daher im Verhältniß zu dem Umfange der Production ſtehen, welche der Thätigkeit der Verwaltung bedarf. Dies nennen wir das Princip der *Gleichheit* der Steuer. Die Gleichheit der Steuer bedeutet daher nicht die Gleichheit des *Betrages*, die der Einzelne als Steuer zahlt, ſondern das richtige Verhältniß dieſes Betrages zu der Benutzung der Verwaltungsleiſtungen je nach dem Umfange der Einzelwirthſchaften. Es iſt daher klar, daß die Gleichheit des Steuerbetrages die Ungleichheit der Steuer ſein würde, und daß vielmehr die Gleichheit der Steuer nur durch die Ungleichheit des Steuerbetrags erreicht wird. Nie war ein ſcheinbares Paradox ſo unzweifelhaft richtig wie dieſes.

Endlich aber folgt, daß vermöge dieſes Weſens der Steuer dieſelbe auch nur dann begründet iſt, wenn das, was ich für meine Steuer von dem Empfänger derſelben, dem Staate, vermöge ſeiner Verwaltung *bekomme*, auch gleich dem iſt, was ich als Steuer hingebe. Eine Steuer hat nur dann einen volkswirthſchaftlichen Sinn, wenn ſie aus meinem Einkommen genommen, durch ihre Verwendung mir auch wirklich denſelben Betrag an Einkommen wieder einbringt, den ſie ſelbſt ausmacht. Der Werth der Leiſtungen des Staats für mich durch jene Verwaltung muß mindeſtens ſo groß ſein als der Werth meiner Leiſtungen an den Staat, die ich als Steuer zahle. Iſt er das nicht, ſo iſt nicht etwa blos die Verwaltung nicht gut, ſondern es iſt klar, daß ich auf die Dauer eine ſolche Leiſtung wirthſchaftlich gar nicht zu machen im Stande bin. Und dieſes Princip der Steuer nennen wir wol am beſten die *Productivität* derſelben, das iſt dasjenige Verhältniß, vermöge deſſen ſie fähig iſt, durch ihre Verwendung mir *ſo viel wieder einzubringen, als ſie mich ſelbſt koſtet*. Die Productivität der Steuer iſt daher ihre erſte und letzte Lebensbedingung; aber es iſt einleuchtend, daß dieſelbe nicht auf der Steuer ſelbſt, ſondern auf ihrer Verwendung, das iſt auf der *Verwaltung* des Staats beruht. Und ſo ſchließt mit ihr der Begriff der Steuer ſich wieder an ſeinen Ausgangspunkt an,

den Begriff und den Inhalt der Verwaltung. In diesem Sinne ist er eben ein organischer Begriff, und der innige Berührungspunkt der Finanzwissenschaft und der Verwaltungslehre. Es wird künftig nicht möglich sein, das Eine ohne das Andere zu behandeln.

Faßt man nun das Obige zusammen, so kann man sagen, daß die Allgemeinheit der Steuer ihr staatsbürgerliches, die Gleichheit derselben ihr finanzielles, und die Productivität ihr administratives Princip bildet.

Hier nun ist der Punkt, sich über die eigentliche Bedeutung zweier Ausdrücke oder Meinungen klar zu werden, die wir schon hier als historische Erscheinungen bezeichnen können, die aber bisjetzt als rein theoretische Elemente der Finanzwissenschaft von der Doctrin fortgeführt sind. Das ist die Bedeutung des Wortes „Abgabe" und der Satz, daß jede Steuer aus dem „Reineinkommen" gezahlt werden müsse.

Eine Steuer ist keine „Abgabe". Das Wesen der Abgabe ist erschöpft mit dem Gedanken, daß der Einzelne einen Theil seines Besitzes überhaupt an den Staat hergeben müsse; eine Steuer soll zugleich productiv sein. Eine Abgabe kann zwar allgemein und gleich, aber sie kann nie productiv sein. Ist sie das, so ist sie eben eine Steuer. Die Abgabe ist thatsächlich eine historische Erscheinung, theoretisch eine unklare Vorstellung. Aus den Abgaben haben sich die Steuern gebildet; aber nachdem die Steuern entstanden sind, soll es eben keine Abgaben mehr geben. Nimmt man aber Steuern und Abgaben identisch, so verwirrt man wieder das Verständniß. Es wäre gut, Wort und Begriff der Abgabe definitiv in das Gebiet der Geschichte der Steuern zu verweisen.

Wichtiger ist der zweite Punkt, und hier treffen wir auf eine traditionell und selbst conventionell gewordene Auffassung, die wir aber nachdrücklich bekämpfen müssen. Es ist das die bekannte Vorstellung, daß die Steuern aus dem „Reinertrage" bezahlt werden sollen. Diese Vorstellung ist ein altes Erbtheil der Physiokraten, und hat historisch ihren großen Werth gehabt. Allein sie ist nicht blos ihrem Inhalte nach falsch, sondern verwirrt auch das richtige Urtheil. In der That soll nämlich die Steuer nicht vom Reineinkommen, sondern vom Einkommen bezahlt und ge-

tragen werden, denn ſie iſt ein Theil der Geſtehungskoſten der wirthſchaftlichen Production, und ſetzt daher, wie alle Geſtehungskoſten, zwar ein Reineinkommen als wahrſcheinlich voraus, kann aber wie jene nicht von dem künftig erſt zu erwartenden Reinertrage abhängig gemacht werden. Es iſt ganz undenkbar, daß die Steuer erſt dann bezahlt werden ſoll, wenn durch die Leiſtungen der Verwaltung ein Reinertrag erzielt *worden iſt*, da ja dieſe Leiſtungen der Verwaltung überhaupt erſt durch die Zahlung der Steuer gedeckt werden. Das Feſthalten an dem Begriff des Reineinkommens hat daher eine ganz andere Bedeutung; es iſt, wie wir ſehen werden, der Ausdruck des ſocialen Princips im Steuerweſen, und der erſte Blick auf die wirkliche Beſteuerung zeigt jedem wol in der unzweifelhafteſten Weiſe, daß keine Steuer auf ein Reineinkommen wartet, ſondern *ohne* Rückſicht darauf, ob ein ſolches vorhanden iſt oder nicht, umgelegt und erhoben wird. Selbſt die Rentenſteuer iſt gegen das Daſein eines Reineinkommens gleichgültig; denn wäre ſie *rein* auf das letztere berechnet, ſo würde ſie in dem Falle nicht eintreten dürfen, wo ich z. B. das Geld, mit welchem ich die Rente mir erkauft habe, leihe und mit höherm Zinsfuße verſteuern muß, als der iſt, den ich als Rente beziehe. Deutlicher iſt wol die Gleichgültigkeit der Steuer an ſich gegen das Reineinkommen nicht zu zeigen. Etwas anderes dagegen iſt allerdings die Frage nach dem Verhältniſſe der *Höhe* der Steuer zum Reineinkommen, von der wir unten reden.

Das nun ſind die Principien der Steuer. Es iſt aber von höchſtem Intereſſe, den großen hiſtoriſchen Proceß ſich zu vergegenwärtigen, durch welchen ſie nach langem Ringen zur Geltung gelangt ſind.

Man kann ſagen, daß, während die Phyſiokraten das Princip der Steuer in ihrem Verhältniß zu dem Volksvermögen zuerſt aufgeſtellt, Adam Smith daſſelbe zuerſt in ſeiner Beziehung zu den Geſetzen der Volkswirthſchaft bezeichnet hat. Die Aufgabe der Deutſchen war es, ein Syſtem daraus zu bilden; doch gibt erſt die Beziehung zur Verwaltung dem Steuerbegriffe ſeinen wahren Inhalt. Wir glauben, daß dies vor allem feſtzuhalten iſt.

III. Die Elemente der Geſchichte des Steuerweſens.

(Die grundherrliche, die ſtaatsbürgerliche und die ſociale Epoche.)

Es iſt etwas anderes, die Geſchichte des Steuerweſens als die thatſächliche Reihenfolge der einzelnen wirklichen Abgaben und Steuern aufzufaſſen oder ſie als einen organiſchen, durch beſtimmte Geſetze beherrſchten Proceß zu verſtehen. Das erſtere gibt uns das Material, die Thatſache des Wechſels im Steuerweſen; das zweite zeigt uns, welche Elemente daſſelbe beherrſchen.

Das Material dieſer Geſchichte iſt nun noch ſehr wenig bekannt; nur auf einzelnen Punkten liegen eingehende Unterſuchungen vor; die bisherige Geſchichtſchreibung hat ſich ſo wenig um das Steuerweſen gekümmert als um die Verwaltung. Es iſt auch nicht zu leugnen, daß eine detaillirte Darſtellung ein ungeheures Gebiet zu bewältigen hätte, und das Wenige, was wir darüber wiſſen, zeigt uns auf allen Punkten dieſelbe Thatſache, daß nämlich die ganze Steuerbildung ihrer Form, ihrem Umfange und ihren Beziehungen nach eine durchgreifend örtliche iſt. Dieſer Gewißheit gegenüber ſteht Eins feſt: Die ſcheinbar unabſehbare Maſſe von gleichfalls ſcheinbar zufälligen und willkürlichen Beſteuerungsverhältniſſen iſt gar nicht zu bewältigen, wenn nicht in derſelben ſich zuletzt feſte Kategorien ergeben, unter welche man die Einzelheiten ſubſumiren und ſo ein organiſches Leben an die Stelle des zufälligen ſetzen kann. Auf dieſem Punkte beginnt aber mit der Wiſſenſchaft der Steuergeſchichte zugleich das wahre Intereſſe an derſelben; und dieſe Kategorien ſind im Grunde nicht blos vorhanden, ſondern auch einfach und leicht verſtändlich.

Die Steuer tritt nämlich erſt mit der Verwaltung auf; ſie ſchließt ſich auf jedem Punkte an dieſelbe an, und es iſt daher die Entwickelung der großen Grundprincipien der Verwaltung, welche die wahren Epochen des Steuerweſens abgibt. Wir ſcheiden demnach die lehnsherrliche, die ſtaatsbürgerliche und die ſociale Epoche im Steuerweſen Europas. Alle Erſcheinungen des letztern laſſen ſich ungezwungen auf dieſe an ſich einfachen Grundformen zurückführen. Nur muß die Finanzwiſſenſchaft das Weſen der letztern als bekannt vorausſetzen.

Erſte Epoche.

Das grundherrliche und lehnsherrliche Steuer- und Abgabenweſen.

Das Weſen der Grundherrlichkeit nun, wie wir es in unſerer Verwaltungslehre dargeſtellt haben, beſteht darin, daß der Beſitzer des Grundes und Bodens zugleich der Beſitzer aller ſtaatlichen Rechte iſt — das heißt, er hat zugleich die Verwaltung innerhalb der Grenzen ſeines Beſitzes. Allein ſeine Verwaltungsthätigkeit iſt noch gleich Null; wo ſie aber, wie bei dem Gerichte, auftritt, da läßt er ſie ſich durch Gebühren zahlen. Zwar hat die Grundherrlichkeit große Abgaben; allein ſie beſtimmt dieſe Abgaben nicht als Inhaberin der Steuer- und Verwaltungsgewalt, ſondern als Eigenthümerin des Grundes und Bodens; die Abgaben, welche ſie im Namen dieſer Rechte auferlegt, ſind daher, mögen ſie ſonſt Namen haben wie ſie wollen, keine Steuern, ſondern Leiſtungen an den Grundherrn. Doch ſcheiden ſich in dieſen grundherrlichen Abgaben ſchon die formalen Elemente neben den Gebühren, welche der Hinterſaſſe an das Gericht des Herrn zahlt. Wir finden ſchon in den Fronen und Zehnten, dem Weiderecht, Rauchhuhn ꝛc. die Elemente der Grundſteuer, in dem Beſthaupt, dem Mühlgeld u. ſ. w. die Elemente der Erwerbsſteuer, in dem Schankrecht Elemente der Verzehrungsſteuer, in dem Abfahrtgeld (gabella) die Elemente der Verkehrsſteuer. Alle dieſe Laſten der Hinterſaſſen beruhen aber ihrem Rechtstitel nach auf dem Eigenthumsrechte des Herrn. Die Abgabe iſt daher ein Zeichen der Unfreiheit. Daher der wüthende Kampf gegen die Steuer, die jener Zeit viel mehr bedeutete als eine bloße Abgabe; daher der Grundſatz der Steuerbewilligung des ſtändiſchen Rechts; an dieſem Principe ging in England Karl I. zu Grunde, und von ihm aus erklärt noch im Jahre 1666 Seckendorf die Steuer für ein „extraordinär Mittel", während Bodinus im 16. Jahrhundert ſie überhaupt noch nicht kennt. Das wird erſt in der folgenden Epoche anders.

Demnach beſteht ſchon der Staat und mit ihm, wenn auch noch keine Steuer, ſo doch das Corollar derſelben. Das ſich zwar langſam aber ſicher entwickelnde Königthum organiſirt allmählich eine Staatswirthſchaft, in der es von Anfang an die Steuer aufnehmen muß. Zwar iſt es ihm anfänglich nicht möglich, eigentliche Steuern aufzuerlegen; allein es findet einen Erſatz

dafür in dem Begriff und dem Recht der Regalien. Die Regalien sind ihrer Form nach königliche Rechte, ihrem Inhalt und Zweck nach sind sie ein förmliches Steuersystem. Nur findet dieses Steuersystem seine feste Grenze an dem obigen Princip der Grundherrlichkeit. Die Regalien umfassen alles, nur nicht die Rechte der Grundherrlichkeit; sie machen aus allem eine Einkommensquelle für das Königthum, nur nicht aus dem Ertrage des Grundes und Bodens. Dennoch kommt bald die Zeit, wo dieser Zustand nicht mehr gehalten werden kann. Denn schon mit dem 16., entschieden aber mit dem 17. Jahrhundert beginnt das Königthum zu verwalten. Der Staat leistet für alle; daher müssen alle für ihn leisten. Jetzt ändert sich das alte System der lehnsherrlichen Rechte und Leistungen. Bisher hat der einzelne freie Mann dem Staate das Seinige durch persönliche Leistungen gegeben. Er ging selbst ins Feld, rüstete sich selbst, nährte sich selbst, trat selbst ins Gericht; von einem Gehalt oder einem Ersatz ist für ihn keine Rede; der Grund und Boden ist eben die Gegenleistung des Staats; der Besitz an Grund und Boden ist es, der die Verpflichtung zu den Leistungen begründet. Das ist das alte Princip, das in den Lehnsverträgen der Vasallen nur bestimmt formulirt ist. Allmählich aber reicht das Princip nicht aus. Zwei Dinge zwingen das Königthum, an eine regelmäßige und selbständige Einnahme zu denken; das ist das stehende Heer und das Beamtenthum. Beide zwingen dasselbe, anstatt sich mit den unsichern Regalien zu begnügen, an einen Beitrag des Grundes und Bodens zu denken. Das ist aber, nach dem alten Princip, nur auf Eine Weise möglich: Die Grundherrlichkeit muß freiwillig einen Beitrag zu dem Einkommen des Königs leisten. So entsteht das, was wir die „Steuerbewilligung" im engern und eigentlichen Sinne nennen. Wie ihre Grundlage und Ausführung wesentlich verschieden ist von dem Rechte, das wir als die Bewilligung des Budgets bezeichnet haben, setzen wir als bekannt voraus. Sie enthält keine Pflicht der Stände zur Bewilligung der Steuern, aber freilich auch kein Recht, die Verwaltung der Steuern zu controliren; sie ist keine dauernde Verpflichtung, aber freilich auch keine gesetzliche Vertheilung und Erhebung; sie hat keine bestimmte Summe, aber freilich steht sie auch in gar keiner Beziehung zu den übrigen Einnahmen des Königs. Jedoch ist es kein Zweifel, daß sie die

hiſtoriſche Grundform der directen Steuer iſt; mit ihr iſt die Epoche der Abgaben zu Ende, und die der Steuer beginnt.

Will man nun den Unterſchied dieſer beiden Epochen juriſtiſch genau beſtimmen, ſo beruht derſelbe darauf, daß das ganze Syſtem dieſer lehnsherrlichen Abgaben, ſowol in den grundherrlichen Laſten als in den Regalien und den Steuerbewilligungen, im ganzen wie einzelnen auf privatrechtlichen Titeln beruht, obwol es den Keim des öffentlichen Rechts in ſich trägt. Den Uebergang in das eigentliche Steuerweſen bildet nun das Ende des 17. und die erſte Hälfte des 18. Jahrhunderts. Derſelbe iſt leicht zu bezeichnen. Er enthält zweierlei.

Zuerſt nehmen die Regalien den Charakter und Inhalt von Verwaltungsmaßregeln an und verbinden dadurch für ihre Gebiete die Staatswirthſchaft mit dem Weſen und Rechte der Verwaltung. Mit dem 17. Jahrhundert tritt an die Stelle des lehnsherrlichen Königthums der Begriff des Staats, und aus dem königlichen Rechte wird ein öffentliches Recht. So auf allen Punkten, ſo auch für die Regalien. Dieſelben ſind nicht mehr Sonderrechte des Königs, ſondern Rechte des Staats. Ihre Einnahmen werden daher, wenn auch im Anfange nur principiell, Einnahmen des Staats. Noch weiß man nicht, daß ſie zum großen Theil indirecte Steuern enthalten; das hat ſich zuerſt klar herausgebildet im Zollregal und in den Monopolen. Allein den entſcheidenden Uebergang zu der neuen Geſtalt der Dinge bildet nun das Verſchwinden der alten Landſtände, das mit dem Anfange des 18. Jahrhunderts eintritt. Die Bewilligung der Steuern durch dieſelben war bereits eine formelle; nach ihrem Wegfallen hielt nun das Königthum den Standpunkt feſt, daß es auf die einmal bewilligten Steuern auch ein definitives Recht habe; und die Nichtberufung der alten Stände beſeitigt das einzige Organ, welches gegen dieſes Princip hätte Einſprache erheben können. So wird der oberſte Grundſatz des lehnsherrlichen Abgabenſyſtems gebrochen. Zugleich aber tritt der Gedanke auf, daß auch die Grundherrn wenigſtens einen Theil ihrer Abgaben von den Hinterſaſſen nur als „Obrigkeit" verlangen dürfen, und daß dieſe Abgaben daher zuletzt doch auch „Steuern" ſind. Zur rechten Geltung kommt dieſes Princip noch nicht; aber der Beginn iſt gemacht, und eine zweite Epoche beginnt.

Zweite Epoche.

Das ſtaatsbürgerliche Steuerweſen und ſeine Principien.

Wir haben dieſelbe die Epoche des *ſtaatsbürgerlichen Steuerweſens* genannt. Das Wort drückt aber nicht blos einen beſtimmten Begriff, ſondern auch einen hiſtoriſchen Proceß aus.

Allerdings war das königliche Recht auf die Regalien und Grundſteuern ſeiner innern Natur nach von dem lehnsherrlichen auf Abgaben und Dienſte tief verſchieden. Allein ſie hatten doch Eins gemeinſam. Sowol der Lehnsherr als der König ging davon aus, daß die *Höhe* dieſer Leiſtungen des Einzelnen weſentlich von *ihnen ſelbſt* beſtimmt werden könne; es war das eine der großen Anwendungen des öffentlich rechtlichen Princips jener Epoche, das wir in der Vollziehenden Gewalt (Bd. I) als die Verſchmelzung der geſetzgebenden und verordnenden Gewalt, und ſomit als das charakteriſtiſche Element der abſoluten Monarchie bezeichnet haben. Während nun die Lehre vom öffentlichen Rechte ſich mit dem rechtlichen Inhalte dieſer Thatſache zu beſchäftigen hat, tritt für die Staatswirthſchaft ein anderer Geſichtspunkt ein. Das war der *volkswirthſchaftliche*. Offenbar hatte nämlich während der Begriff der Steuern gewonnen ward, das, was wir zum Unterſchiede davon die Beſteuerung nennen, ſeine wahre Baſis verloren. Das war das *Maß* der wirklichen Steuer. Die gewaltige Entwickelung der ſtehenden Heere einerſeits, und die Verſchwendungen der Höfe andererſeits ließen namentlich die Regierungen die Steuerkraft des Volkes in einer Weiſe anſpannen, daß durch die Steuer das ganze Reineinkommen der Bevölkerung abſorbirt wurde, ohne daß die Verwaltung dem entgegen das Ihrige in entſprechender Weiſe geleiſtet hätte. Die unabänderlichen Geſetze der Nationalökonomie traten in Kraft. Jede Wirthſchaft bedarf des Reinertrags, wie in dem Begriffe jedes Gutes der der Wiedererzeugung liegt. Ohne dieſelbe geht ſie zu Grunde. Die Steuern aber nahmen den Einzelwirthſchaften das reproductive Element, und der Volkswohlſtand ſank und zwar in dem Grade, in welchem die Regierungen mehr Steuern nahmen und weniger in der Verwaltung leiſteten. So einfach die Sache an ſich war, ſo dauerte es doch faſt ein halbes Jahrhundert, ehe man zum Nachdenken

über die tiefern Gründe dieſer aus der Staatswirthſchaft hervorgehenden Verarmung gelangte. Es war natürlich, daß das Nachdenken da zuerſt entſtand, wo das Unheil am größten war. Das war Frankreich. Hier blühte die Grundherrlichkeit in ihrer höchſten Entwickelung und ebenſo die abſolute Monarchie. Was die Seigneurs übrigließen, nahmen die Intendants des finances, namentlich ſeitdem nach Colbert's Sturz die Willkür ſtatt der Ordnung und die Kriegslaſt ſtatt des volkswirthſchaftlichen Verſtändniſſes zu herrſchen begonnen. So entſtand jener Zuſtand der Verarmung, den niemand ſchärfer bezeichnete als Vauban. Die erſte Reaction dagegen war der Vorſchlag deſſelben, eine einfache Steuer, eine Dixme royale herzuſtellen, ein Vorſchlag, deſſen Object noch nicht die Steuer mit ihrem Weſen, ſondern die Beſteuerung und ihre Vertheilung war. Natürlich half es nichts, Symptome curiren zu wollen. Der Kern der Sache lag eben darin, daß die Abgaben an den König noch immer ebenſo gut bloße Abgaben waren wie die grundherrlichen Laſten. Der erſte Mann in Europa, der das Weſen des Uebelſtandes begriff und die Sache bei ihrem wahren Namen nannte, war Montesquieu. Er erkannte zuerſt, daß die Steuer eine Leiſtung des Einzelnen für eine Gegenleiſtung des Staats ſei. Seitdem er den Satz aufgeſtellt, daß in der Steuer jeder einen Theil ſeines Vermögens hergebe, um den andern genießen zu können, hat man begonnen, über die Steuer nachzudenken. Allein wir müſſen zugleich darauf hinweiſen, daß die Steuerfrage ſofort wieder in die Beſteuerungsfrage überging. Denn ſowol der Grundgedanke der Phyſiokraten, daß die Steuer nur vom Reineinkommen gezahlt und ebendeshalb auch ausſchließlich vom Grundbeſitz getragen werden ſolle, als der deutſche Anfang ſyſtematiſcher Behandlung bei Juſti, nehmen die Steuer ſchon als etwas Selbſtverſtändliches an, und ebenſo hat Adam Smith ſich durchaus nicht mehr um das organiſche Verhältniß der Steuer zur Verwaltung gekümmert, ſondern ſich nur mit der Beſteuerung beſchäftigt. Wohl aber knüpft ſich an ihn die definitive Geſtalt der Richtung, welche aus dieſer Bewegung hervorging. Eine Thatſache hatte im 18. Jahrhundert alle andern im ganzen Steuerweſen überragt und war für Regierer und Regierte gleich verſtändlich geblieben, Das war die, welche zuerſt Quesnay formulirte in ſeinem bekannten Satze Pauvre paysan, pauvre royaume; pauvre royaume.

pauvre roi. Man ſah ein, daß die Vorausſetzung aller Macht der Staaten ihre Einnahme aus den Steuern, die Vorausſetzung der Steuern aber der Reichthum der Bürger ſei. (Vergleiche dazu die Angaben in der Einleitung). Damit erzwang ſich die Nationalökonomie ihre Geltung für die Lehre von den Finanzen, und die Epoche beginnt, in welcher die Steuerfrage vor allem eine Frage der Volkswirthſchaft wird, die volkswirthſchaftliche Epoche des Steuerweſens. Es iſt gar kein Zweifel, daß dieſe Epoche der Finanzwiſſenſchaft die größten Dienſte geleiſtet hat, und daß ihr bis auf die neueſte Zeit alle Schriftſteller über das Steuerweſen angehören. Nur dadurch wird es möglich, den gemeinſamen Charakter dieſer ganzen Zeit in wenige Worte zuſammenzufaſſen, und jedem einzelnen Schriftſteller ſeine Stellung in dieſer großen Bewegung anzuweiſen. Nur iſt es bezeichnend, daß ſeit Quesnay und Adam Smith eigentlich weder die franzöſiſche noch die engliſche Literatur irgendetwas von Bedeutung für das Steuerweſen geleiſtet hat. Die Steuerlehre iſt eine ſpecifiſch deutſche Wiſſenſchaft ſeit Juſti, und dürfte es auch trotz Parieu und Morton bleiben. Denn ſeitdem Juſti die Finanzwiſſenſchaft zum dritten ſelbſtändigen Theile der Staatswiſſenſchaft neben Nationalökonomie und Verwaltungslehre (Polizeiwiſſenſchaft) erhoben, hat die deutſche Wiſſenſchaft aus den Finanzen ein Syſtem gemacht, deſſen gewaltige Bedeutung keine folgende Zeit wird verkennen können. Die Elemente dieſes Syſtems ſind einfach. Jede Steuer ſoll aus dem Reineinkommen gedeckt werden; die Steuer iſt ihrerſeits die wahre Baſis der ganzen Staatswirthſchaft; ſie muß daher gründlich und auf jedem Punkte in innigſter Verbindung mit der Nationalökonomie ſtudirt werden. Allein ſie iſt und bleibt eine Laſt, und es kommt weſentlich darauf an, dieſe Laſt ſo zu vertheilen und zu erheben, daß ſie dem Ganzen wie dem Einzelnen ſo wenig als möglich ſchade. Aus der Frage nach der zweckmäßigſten Vertheilung der Steuern entſteht dann das Steuerſyſtem, an welches ſich dann die Frage nach den einzelnen Steuern, ihre Elemente, ihre Geſchichte und ihre rationelle Einrichtung anſchloß; aus der Frage nach der Erhebung entſteht die Lehre von der Steuerverwaltung und ihrer zweckmäßigſten Form. Während bei Soden noch das abſtracte Moment vorwiegt, ſcheidet ſich ſchon mit dem zweiten Jahrzehnt unſers Jahrhunderts eine zweifache

Richtung in der Literatur. Die eine von Jakob, dann von Lotz, Kraus, Rau und in neueſter Zeit von Umpfenbach, Pfeiffer und Maurus vertreten, verbindet die Steuerlehre mit der Nationalökonomie, und ſieht vor allem nach einem Syſteme der Steuern und theoretiſcher Begründung und Beurtheilung der einzelnen Arten derſelben; die zweite, an deren Spitze Malchus ſteht, deſſen bedeutendſter Nachfolger unzweifelhaft Hock iſt, hat ſich mehr der Steuerverwaltung zugewendet, und vortreffliche Monographien ſind daraus hervorgegangen, die freilich ihren weſentlichſten Werth nur für Fachmänner haben konnten. Aber zwiſchen der geiſtigen Betheiligung des Publikums und der Finanzwiſſenſchaft ſteht in dieſer ganzen Epoche Eine große Thatſache, welche uns die faſt wunderliche Erſcheinung erklärt, daß, während die Nationalökonomie mit jedem Tage mehr Raum und Theilnahme im großen Publikum fand, die Finanzwiſſenſchaft durchaus als ſtrenge Fachwiſſenſchaft und ein dem Laien faſt verſchloſſenes Feld betrachtet wurde. Dieſe Thatſache war der Mangel einer ſtaatswirthſchaftlichen Geſetzgebung gegenüber dem das ganze Gebiet der Beſteuerung ausſchließlich beherrſchenden Verordnungsrecht der Regierungen, den man aus hiſtoriſchen Gründen als den Mangel des „Steuerbewilligungsrechts" bezeichnete. Das Volk war von ſeiner Finanzverwaltung ſo gut wie gänzlich ausgeſchloſſen, und daher auch ohne Intereſſe für etwas, worauf es keinen Einfluß beſaß. Die Steuern waren eine Laſt, bei der man nur das Gefühl hatte, daß man ſie nicht beſeitigen könne, und den Wunſch, ſie ſo gering als möglich zu ſehen. Das öffentliche Bewußtſein verhielt ſich den Steuern gegenüber faſt durchaus negativ, ſodaß ſelbſt in den freieſten Verfaſſungen zwar einzelne Steuern, niemals aber das Steuerſyſtem eines Staats als Ganzes zur Sprache gekommen iſt. Allerdings aber beruhte das zum Theil auch wol darauf, daß ſeit dem Anfange dieſes Jahrhunderts die Steuergeſetzgebung eine durchgreifende und im großen und ganzen höchſt rationelle Reform beginnt. Der Charakter dieſer poſitiven Steuergeſetzgebung des 19. Jahrhunderts iſt ein ganz ſpecifiſcher, und in der That hat kein anderer Theil der Verwaltung ſo mächtige und vorurtheilsfreie Fortſchritte aufzuweiſen als ſie. Sie vollendet nämlich, was an vielen Punkten bereits im vorigen Jahrhundert begonnen iſt; ihr großes Princip iſt die Gleichheit der Steuer durch Auf-

hebung aller örtlichen Besteuerung und das System der staatlichen Steuern mit gleicher Steuereinheit, gleichem Steuerfuße und gleichem Steuerobject für alle Theile der verschiedenen Staaten. Und auch auf diesem praktischen Gebiete steht Deutschlands Steuerwesen ganz ohne Zweifel an der Spitze der gesammten europäischen Besteuerung. Die große Steuerreform, bereits für die Grundsteuer im 18. Jahrhundert namentlich in Oesterreich angebahnt, kommt eigentlich zum Durchbruche mit der neuen Gewerbesteuer Preußens von 1810, der das Erwerbsteuergesetz Oesterreichs von 1812 folgt; die Zeit der großen Steuergesetzgebungen Preußens fällt in den Anfang der zwanziger Jahre, und hier wie in Oesterreich bildet sich somit ein ziemlich festes und klares System aus, das bei allen Mängeln im einzelnen doch den Grundsatz festhält, daß man neben Herbeiziehung aller Steuerquellen einerseits die möglichst allgemeine und gleiche Belastung aller Staatsbürger erzielen, und andererseits die Steuererhebung so leicht und einfach als möglich einrichten müsse. Es ist dabei keinen Augenblick zu verkennen, daß diese große Steuerreform in geradem Verhältniß zu der Machtstellung der Staaten Deutschlands steht, und zwar einfach deshalb, weil mit den steigenden Kriegsrüstungen die Geldbedürfnisse der Großmächte steigen, die Schulden, welche die napoleonischen Kriege gebracht haben, gedeckt und verzinst sein wollen, und endlich die Administration eine im vorigen Jahrhundert nicht geahnte Thätigkeit entwickelt, die gerade bei den großen Staaten vom Centrum ausgeht, während sie in den kleinern theils den freien Selbstverwaltungskörpern der Gemeinden überlassen bleibt, theils von der in Deutschland trotz aller seiner Freiheitskriege noch immer in voller Blüte stehenden grundherrlichen Verwaltung festgehalten wird. Daher denn die charakteristische Erscheinung, daß in Deutschland die Steuergesetzgebung fast nur in den großen Staaten thätig ist, während in den kleinen Staaten eine ererbte Ordnung der Steuer fortbesteht, die in den bei weitem meisten Fällen gar keine theoretische Darstellung empfängt, und die andererseits so fest an traditionellen Namen und Einrichtungen hält, daß man ohne örtliche Kunde schwer im Stande ist, sich ein Gesammtbild zu verschaffen. Es wiederholt sich daher für die Finanzwissenschaft im allgemeinen und für das Seewesen im besondern, was wir in der Rechtswissenschaft und in der Verwaltung bereits so oft signalisirt haben.

Es gab und gibt keine Darſtellung des deutſchen Steuerweſens, trotz des Reichthums der deutſchen Steuerliteratur, und auch wir werden nicht im Stande ſein, hier im einzelnen zu genügen, bis wir über alle Theile Deutſchlands Werke haben wie die von Regenauer und Herdegen. Während unſere Theorie in den allgemeinen Geſichtspunkten ſehr hoch ſteht, ſteht ſie in der Kenntniß des poſitiven Steuerrechts ſehr niedrig. Aber trotzdem iſt es kein Zweifel, daß die geſammte Entwickelung von Einem Geiſte durchweht iſt; und dieſer nun kommt zu ſeiner Geltung ſchon ſeit dem erſten Beginn der angedeuteten Steuerreform.

Wir haben nämlich dieſe ganze zweite ſoeben charakteriſirte Epoche die ſtaatsbürgerliche Steuerepoche genannt, die, auf volkswirthſchaftlicher Baſis beruhend, mehr und mehr das Princip der ſtaatsbürgerlichen Gleichheit ſowol in Beziehung auf die Steuerſubjecte als auf die Steuerobjecte durchgeführt, und dafür den Grundſatz der Beſteuerung durch förmliche Steuergeſetzgebungen ſtatt der frühern Steuerverordnungen theils zur Geltung bringt, theils wenigſtens laut fordert. Schon gegen das Ende dieſer ganzen Epoche tritt nun die Richtung immer deutlicher hervor, die wir die ſociale nennen, und deren Kern in unſerer Zeit bereits den Kern der ganzen Steuerfrage bildet. Es muß verſtattet ſein, dieſelbe hier ſo beſtimmt als möglich zu bezeichnen. Denn man würde ſich ſehr irren, wenn man glaubte, daß dieſelbe blos als allgemeine Abſtraction verſtändlich würde, oder daß ſie mit nichts zu thun hätte als mit der Beſteuerung der kapitalloſen Klaſſe. Im Gegentheil liegt der praktiſche Kern der Sache in der volkswirthſchaftlichen Entwickelung, welche auch hier wieder der allgemeinen geſellſchaftlichen Bewegung erſt ihren concreten Inhalt gibt. Wir müſſen daher den Gang der Dinge allerdings in ſeinen allgemeinen Umriſſen hier darlegen.

Dritte Epoche.

Die ſociale Geſtalt der Steuerfrage. Progreſſiver Steuerfuß und Exiſtenzminimum.

Die ſociale Frage iſt in ihrer allgemeinſten Geſtalt die Frage nach den Bedingungen, unter denen die nichtbeſitzende Klaſſe zur Baſis aller perſönlichen Entwickelung und aller öffentlichen Geltung, zum Beſitz eines Kapitals gelangen kann. Dieſe Frage

ſtellt ſich die Weltgeſchichte zuerſt in der Franzöſiſchen Revolution; von da an geht ſie nicht mehr verloren, ſondern breitet ſich mit all ihren Conſequenzen allmählich über ganz Europa aus. Sie erfaßt und durchdringt das ganze Leben der Welt; ſie erſcheint in jedem Gebiete deſſelben mit ihren ganz beſtimmten Forderungen; unſere Sache iſt es, ihre Wirkung im Steuerweſen zu charakteriſiren.

Wir unterſcheiden nun drei große Grundformen, in denen ſich jenes Princip äußert. Wir können am beſten ſagen, daß die erſte die rechtliche, die zweite die volkswirthſchaftliche, die dritte endlich die eigentlich ſociale Frage enthält.

Die erſte, dem Steuerrechtsleben angehörige Seite der Frage, hat zu ihrem Objecte die noch aus der lehnsherrlichen Zeit übriggebliebenen Reſte der alten Steuerfreiheit. Dieſe ſchon im tiefſten Widerſpruche mit dem ſtaatsbürgerlichen Steuerweſen ſtehende Steuerfreiheit iſt im Grunde nichts als die Form, in welcher der Unterſchied der herrſchenden Klaſſe der Grundherren von der beherrſchten, den Grundarbeitern, theils im Princip, theils aber auch in einzelnen Ausnahmen (Steuerfreiheit gewiſſer einzelner ſtändiſcher Körperſchaften, Perſonen u. ſ. w.) ſich noch in Deutſchland erhält. England und Frankreich kennen ſie nicht; das erſte hat ſie nie gekannt, das zweite hat ſie durch ſeine Revolution gründlich beſeitigt. In Deutſchland beſteht ſie aber auch in dieſem Jahrhundert noch vielfach fort, bis der große Proceß der geſellſchaftlichen Ausgleichung auch dieſes Gebiet erfaßt, und die Unterſchiede der Beſteuerung definitiv beſeitigt. Es iſt derſelbe Proceß, den wir in der Entwährungslehre als die Grundentlaſtung dargeſtellt haben; ſeine Baſis iſt das Herrſchen das Kapitals in Grund und Boden über jedes andere; ſein Sieg iſt nicht ein einſeitiger, ſondern geht mit der Beſeitigung der Grundherrlichkeit Hand in Hand; aber wie er in unſerm Jahrhundert faſt nur dem germaniſchen Stamme angehört, ſo bezieht er ſich innerhalb deſſelben weſentlich auf das flache Land. Er iſt negativ gegen den hiſtoriſchen Unterſchied des Rechts, und ſein Abſchluß iſt die Gleichheit der Verpflichtung zur Steuer für alle. Jetzt ſind die Klaſſen der Geſchlechter- und Ständeordnung auch für das Steuerweſen beſeitigt, und die Klaſſen der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft treten an ihre Stelle. Mit ihnen tritt eine andere Erſcheinung ein.

Dieſe nun, kurz bezeichnet und ohne auf die tiefern Verhält-

niſſe einzugehen, beſteht in der ganz Europa umfaſſenden Bewegung, mit welcher ſich die Völker der neuen Form und Ordnung des Beſitzes, dem Beſitze des Werthes zuwenden. Wir müſſen für die unſerer Ueberzeugung nach richtige Auffaſſung des Werthes auf unſere Darſtellnng in der Nationalökonomie verweiſen. Der Grundgedanke derſelben iſt, daß der Werth die für das ganze Leben der Menſchheit entſcheidende Fähigkeit hat, ſich von dem Gute zu trennen, und als ſelbſtändiger ein ſelbſtändiges Leben zu entfalten. Das war allerdings immer bis zu einem gewiſſen Grade der Fall; in unſerm Jahrhundert aber iſt der Proceß, der den Werth von den Gütern trennt, ein ſo allgemeiner, daß er mit ſeinen eigenen Erſcheinungen und Geſetzen die Baſis und das Ziel der Unternehmungen bildet, ſo ſehr, daß man ſchon jetzt ſagen kann, Grundlage und Ziel der Wirthſchaft (im eigentlichen Sinne) ſei das Gut, Grundlage nnd Ziel der Unternehmung dagegen der Werth. Das genauer darzuſtellen, gehört nun allerdings einer andern Arbeit.

Allein dieſe größte aller volkswirthſchaftlichen Thatſachen hat nun natürlich auch ihre unmittelbare Folge für das Steuerweſen. Die Steuer will ein beſtimmtes, faßbares und meßbares Object. Solange das Gut vorhanden iſt, iſt daſſelbe ſehr einfach. Allein den Werth kann ich nicht unmittelbar faſſen und meſſen. Will ich ihn daher beſteuern, ſo muß ich ihn da treffen, wo er am klarſten zur Erſcheinung gelangt, in ſeiner Productivität. Dieſe nun nennen wir das Einkommen im engern Sinne. Die gewaltige Entwickelung des Werthes erzeugt daher die Nothwendigkeit, das Einkommen aus dem Werthe, ſtatt wie früher blos das Einkommen aus den Gütern, zu beſteuern. Dieſe Beſteuerung nun nennen wir die Einkommenſteuer; — nicht als ob nicht jede Steuer eine Beſteuernng des Einkommens wäre, ſondern weil hier das Einkommen zugleich das Steuerobject und die Steuerquelle iſt. Die Einkommenſteuer in dieſem ſpeciellen Sinne entſteht daher durch die höhere Entwickelung der Volkswirthſchaft; ſie iſt eigentlich keine Erfindnng der Steuerwiſſenſchaft, ſondern hat ſich praktiſch aus dem wirklichen Leben herausgebildet, und bezeichnet daher gerade durch dieſen ihren innigen Zuſammenhang mit der neuen Volkswirthſchaft den Beginn einer neuen Epoche des Steuerweſens.

Denn ſie iſt es nun zugleich, welche den Gegenſatz der Beſitzenden und Nichtbeſitzenden auch für das Steuerweſen zum Bewußtſein bringt. Sie enthält an ſich noch kein bindendes Princip; allein ſie bildet durch ihren Inhalt den Uebergang von der negativen ſocialen Richtung im Steuerweſen zu der poſitiven, die wir ſogleich bezeichnen werden. Der Werth hat nämlich die Fähigkeit, ſich in viel größern Quantitäten anzuhäufen als die Güter. Der Erwerb durch den Werth ſcheint ferner ein viel leichterer als der durch das Gut; der Ertrag aus dem Werthe ſcheint das eigentlich arbeitsloſe Einkommen zu ſein, dem die Arbeit dienen muß, wenn ſie überhaupt zum Ertrage kommen will. In der Selbſtändigkeit des Werthes treten ſich daher erſt Kapital und Arbeit einander gegenüber; der Unterſchied der Klaſſen, der mit der Geſchlechter- und Ständiſchen Ordnung verloren ſchien, iſt wieder vorhanden; es gibt eine herrſchende Klaſſe, welche den Werth beſitzt, und eine beherrſchte, welche nichts hat als ihr perſönliches Kapital. Die Verſchiedenheit iſt wieder erſtanden, und mitten in der ſtaatsbürgerlich rechtlichen Gleichheit tritt die geſellſchaftliche Ungleichheit wieder in den Vordergrund.

Man kennt die gewaltige Bewegung, welche dieſe große Thatſache hervorgebracht hat und noch immer hervorbringt. Der Communismus und der Socialismus ſind als zwei welthiſtoriſche Erſcheinungen anerkannt. Das, worauf es ankommt, iſt aber, das Verhältniß derſelben zum Steuerweſen, und ſpeciell zur Einkommenſteuer zu beſtimmen. Es iſt das nicht ſchwer, wenn man die Sache nicht rein formal auffaßt.

Iſt nämlich jene Ungleichheit thatſächlich vorhanden — abgeſehen von der Frage, ob ſie vorhanden ſein ſoll — ſo ſcheint zu folgen, daß ſie auch im Steuerweſen ihren Einfluß haben muß. Und das iſt in der That der Fall. Die beiden Begriffe und Grundſätze, die ſie ihrerſeits erzeugt hat, nennen wir nun den progreſſiven Steuerfuß und das Exiſtenzminimum. In dieſen beiden Kategorien erſcheint das, was wir den poſitiven Inhalt des ſocialen Steuerweſens nennen müſſen. Jede hat ihren beſondern Inhalt; zugleich aber haben ſie einen gemeinſamen Gedanken. Es iſt wichtig, ſich beides zu vergegenwärtigen.

Der progreſſive Steuerfuß (ſ. unten) beruht nämlich auf der Vorſtellung, daß die Erwerbsfähigkeit des Werthkapitals im Ver-

hältniß zu seiner Größe steige, und daß daher die formale Gleichheit des Steuerfußes bei ungleicher Größe des Kapitals eine factische Ungleichheit der Besteuerung enthalte. Das sociale Princip will daher, daß das kleinere Vermögen im Verhältniß geringer besteuert werden solle als das größere, damit aus dem kleinern Vermögen ein großes, aus dem großen ein kleineres werde, vor allem aber, daß durch dieses Princip die Gesammtheit der nun einmal nothwendigen Steuern durch den Kapitalbesitz getragen werde, sodaß die kapitallose Arbeit steuerfrei bleibe und die für alle Klassen gleichmäßig thätige Verwaltung demnach ihre nothwendigen materiellen Bedingungen nur von den Besitzenden empfange. Damit dies geschehen kann, muß allerdings die gesammte Steuer auf die einfache Form der Einkommensteuer zurückgeführt werden. So entsteht die Frage nach der Berechtigung der directen Steuern, weil sie nur scheinbar den Besitzer des Gutes treffen, in der That aber nur den Werth desselben verringern, und die Frage nach der Zulässigkeit der indirecten Steuern, weil sie eigentlich gar kein Reineinkommen voraussetzen, sondern jeden in gleicher Weise treffen, ohne Rücksicht auf seinen Besitz; der progressive Steuerfuß aber soll alle Zweifel lösen, die dabei entstehen. An ihn schließt sich dann consequent die Idee des steuerfreien Existenzminimums.

Das steuerfreie Existenzminimum bedeutet nun den Grundsatz, daß die Pflicht zur Steuer erst bei einem gewissen Betrage des jährlichen Einkommens beginnen soll, sodaß die Besitzenden durch ihre nach dem progressiven Steuerfuße geordneten Steuern alle Kosten für die Herstellung der öffentlichen Bedienstungen und Anstalten der allgemeinen Entwickelung ausschließlich bestreiten; ein Gedanke, der fast nur bei besoldeten Leistungen praktisch ausführbar ist, da sich die Grenze des wirthschaftlichen Einkommens in den bei weitem meisten Fällen gar nicht genau controliren läßt, abgesehen davon, daß er eine Prämie auf den Mangel an Sparsamkeit setzt, und die kleine Kapitalsbildung ohne Grund nur bis zu einer gewissen Summe schützt, sie dann aber verläßt.

Faßt man nun diese beiden Principien zusammen, so ergeben sie ein neues Steuersystem, welches die Aufgabe haben würde, die sociale Entwickelung dadurch zu fördern, daß es das, was wir die aufsteigende Klassenbewegung genannt haben — die Zunahme

des Vermögens durch die Anſpannung ſeiner Productivität — belaſtet, ſowie dieſelbe einen gewiſſen Grad erreicht, und den Reichthum aller dadurch befördern will, daß es den Reichthum des Einzelnen vermindert. Mit Recht hat ſich das allgemeine Bewußtſein gegen dieſe Richtung der ſocialen Bewegung erklärt; danach aber ſcheint es nicht überflüſſig, hier den wahren Geſichtspunkt, aus welchem die Sache betrachtet werden muß, zu charakteriſiren.

Zu dem Ende muß man allerdings wieder auf das eigentliche Weſen der Steuer zurückgehen. Die Steuer iſt nämlich, mag ſie heißen wie ſie will, nicht eine Abgabe, ſondern ſie iſt ein Theil der Geſtehungskoſten einer Production, indem durch ſie diejenigen Bedingungen der letztern vermöge der Verwaltung hergeſtellt werden, die der Einzelne nicht ſelbſt herſtellen kann. Iſt ſie nun das, ſo folgt, daß jeder, der eine Steuer zahlt, den Betrag der Steuer ebenſo nothwendig in den Verkaufspreis ſeiner Leiſtungen hineinrechnen und ſich ihn wieder zahlen laſſen muß, wie jeden andern Theil ſeiner Geſtehungskoſten. Thut er das nicht, ſo geht er wirthſchaftlich zu Grunde. Keine Geſetzgebung, kein Princip und kein Ideal kann dieſes Geſetz ändern; es iſt nutzlos, darüber zu discutiren. Wenn man daher dem größern Kapital eine höhere Steuer auferlegt, ſo wird daſſelbe dieſen höhern Steuerbetrag ebenſo gewiß in den Preis ſeiner Leiſtungen für die Kapitalloſen hineinrechnen, wie der Lohnarbeiter ſeine Lohnforderung ſteigert und ſteigern muß, wenn z. B. das Brot theurer wird. Nimmt man dem Kapital durch die Steuer den Gewinn, ſo wird es eben nicht mehr da ſein; denn es lebt ſelbſt von dem, wodurch es entſtanden iſt, dem Reingewinn. Ein Kapital kann genau nach demſelben Princip ebenſo wenig leben, wenn die Steuern für etwas anderes als für die Verwaltung verwendet, als wenn ſie bis zu dem Punkte geſteigert werden, wo ſie den Reinertrag deſſelben verzehren. Die Ideen der ſocialen Steuer können daher nur entweder durch unverſtändigen Haß gegen das Kapital oder durch unverſtändige Beurtheilung des Weſens der Steuer erklärt werden. Die Beſteuerung iſt und bleibt ein großer volkswirthſchaftlicher Proceß, und kann und ſoll ſo wenig durch ſociale Auffaſſung beſtimmt werden wie die Begriffe der Production, Conſumtion und Reproduction. Die Löſung der ſocialen Aufgabe liegt nicht innerhalb des Gebiets des Steuerweſens, und die Folge

wird zeigen, daß eine unmittelbare Beziehung beider aufeinander nicht möglich ist. Will man daher eine wissenschaftliche Behandlung des Steuerwesens, so kann man dieselbe nur auf Einem Wege gewinnen. Das ist die Entwickelung der Steuerlehre vom Standpunkte der Staatswirthschaft auf Grundlage nationalökonomischer Principien. Und diese nun sind es, welche wir jetzt folgen lassen.

Wenn man hier nun auf die Ausführung eingeht, so entstehen zwei Aufgaben, die wir an dieser Stelle nur charakterisiren können. Die eine betrifft die Geschichte der wirklichen Steuern, die andere die der Theorien über dieselben.

Man ist eigentlich erst im vorigen Jahrhundert zum Nachdenken auch über das Wesen der Steuer gekommen, oder vielmehr die Finanzwissenschaft ist selbst an dem Nachdenken über die Steuern entstanden. Wir können daher großentheils auf das in der Einleitung Gesagte verweisen. Doch mögen einige weitere Bemerkungen hier folgen.

Anfänglich wurden die Steuern als eine außerordentliche Quelle der Staatseinnahmen betrachtet. Bodinus, „De republica", Buch 6, nimmt sie als „septimum genus conficiendarum pecuniarum et aerarii muniendi: si tamen civitatem undique circumsessam hostes sic teneant, ut superioribus quae dixi generibus frui non liceat, aut si qua vis major rempublicam oppresserit, tunc demum cives ipsos aerario succurrere oportet." Aehnlich Seckendorf, „Teutscher Fürstenstaat", Thl. 3, achtes Regal „Von der Landes Stewrbarkeit": „Die Stewren oder die also genente Anlage sind keine ordentliche gewisse Gefälle, sondern sind Extraordinär-Anlagen und Einnahmen, welche ihrer rechten Art und Gelegenheit nach freiwillig und als gutherzige Beisteuern gereichet werden." — Sie fielen daher ins öffentliche Recht; so bei Pfeffinger, „Vitr. illustr." III, 383. Erst als der Volkswohlstand an den Steuern zu Grunde ging, entstanden die ersten theoretischen Betrachtungen, verbunden mit scharfer Kritik des Bestehenden und organischen Vorschlägen zur Besserung, namentlich in Frankreich. Dahin gehören vorzüglich Boisguillebert, „Factum de la France" (1697), und Vauban, „Dixme royale" (erste Auflage 1707). Damit war die Bahn für die folgende Epoche geöffnet.

Diese beginnt mit der Vorstellung, daß die Steuer eine Leistung des Einzelnen für die durch den Staat gegebene Sicherheit sei. Montesquieu, „Esprit des lois", XIII, sagt: „Les revenus de l'état sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement", woran sich sogleich das Princip schloß (Borhorn, „Institutiones politicae", I, c. 10): In tributis aequalitatis maxime habenda ratio. Die Voraussetzung aller rationellen Behandlung des Steuerwesens jedoch, den Begriff des Reineinkommens, fand erst die physiokratische Schule. Das war der entscheidende Schritt; die Idee der einzigen Steuer war nur ein

vorübergehender Irrthum. Faſt gleichzeitig mit dieſem Princip ſtellte Adam Smith, a. a. O. (V, 7) die vier Grundſätze für die Anwendung deſſelben auf, deren Richtigkeit unzweifelhafter iſt als ihre ſyſtematiſche Formulirung (Verhältnißmäßigkeit, Beſtimmtheit, Leichtigkeit der Erhebung und Billigkeit derſelben). Dieſe Grundſätze wurden einfach beibehalten und ſind auch in der neueſten Epoche bei J. Mill (V, c. 11) und Max Wirth (II, 347 fg.) wörtlich wiederholt. Damit war die praktiſche Richtung der rationellen Steuertheorie begründet; ſie fand alsbald auf die einzelnen Steuern Anwendung, und zwar in der Form, daß man die Folgen jeder einzelnen Steuer für die Volkswirthſchaft zu unterſuchen begann, namentlich für den Grundbeſitz und die Grundrente, in welcher Beziehung Ricardo mit großem Scharfſinne die Bahn brach („Principles", Chap. 8 fg.). Die theoretiſche Richtung fiel wie gewöhnlich den Deutſchen zu, und zwar theils in weitläufigen Beſprechungen des Rechts der öffentlichen Gewalt auf Steuern, theils aber in Unterſuchungen über das Weſen derſelben und über das wiſſenſchaftliche Syſtem. Dies knüpft ſich meiſtens an die Lehrbücher. Zuerſt Juſti's „Finanzwiſſenſchaft" (mehr formelle Anordnung), dann Soden's „Nationalökonomie", III, 526, beſonders aber Bd. V, wo in dem abſtracten Gegenſatz der „Staatsfinanz-Production" und „Staatsfinanz-Conſumtion" jede Klarheit verloren geht. Die erſte ſtreng dogmatiſche Behandlung finden wir bei Jakob, „Finanzwiſſenſchaft", mit großem hiſtoriſchen Blick (I, §. 11 fg.) und ſyſtematiſcher Eintheilung; doch feſthaltend an der Idee, daß die Steuern erſt eintreten, wenn Domänen und Regalien nicht ausreichen (§. 454). Er hat die Fragen über Recht und Verhältniß zur Nationalökonomie zuerſt theoretiſch klar, wenn auch etwas flach formulirt (§. 456 fg.) und den Grundſatz feſtgeſtellt, daß „alle Abgaben zuletzt vom Ertrage gezahlt werden müſſen, wenn die Urſachen des Ertrags nicht geſchwächt werden ſollen" (§. 476), ein Satz, deſſen Wichtigkeit niemand, auch nicht die Schule von Smith, vor ihm ſo beſtimmt ausgeſprochen und erkannt, denn Adam Smith ſpricht nur von den Einkünften im allgemeinen und ſtellt einfach die Forderung auf Verhältnißmäßigkeit der Steuer zu den Einkünften überhaupt. Seine wunderliche Vorſtellung vom „abgeleiteten" Einkommen und deſſen höherer Beſteuerung (§. 500) iſt der erſte Anklang der ſocialiſtiſchen Richtung und daher trotz der Erklärung von Malchus (I, 152) noch immer nicht ganz beſeitigt. Man kann indeß Jakob als den Gründer der finanzwiſſenſchaftlichen Dogmatik betrachten, während Malchus die Steuerlehre mehr vom Standpunkte der ſtaatsmänniſchen Beſteuerung behandelt. Rau's Werk iſt auch hier ausgezeichnet durch Reichthum an Notizen, Klarheit und Ordnung im einzelnen, aber auch Mangel an ſyſtematiſcher Idee und Begriff. Hoffmann's „Lehre von den Steuern" (1840) iſt eine der vorzüglichſten Monographien, welche die deutſche Finanzwiſſenſchaft beſitzt. Eine Menge von einzelnen Ab-

handlungen erſcheint nebenbei, theils über das Steuerweſen im ganzen, theils über einzelne Steuern, ohne der ganzen Richtung weſentlich andern Charakter oder Inhalt zu geben. Ohne Zweifel hat aber die ganze Epoche zwei Dinge feſtgeſtellt. Erſtlich hat ſie die entſcheidende Wichtigkeit des ganzen Finanzweſens zum Bewußtſein gebracht, was dann durch finanzielle öffentliche Publicationen aller Art immermehr klar wurde; zweitens hat ſie die innigſte Verbindung des Steuerweſens mit der Volkswirthſchaft und ihren Forderungen zu einem nicht mehr zu beſeitigenden Princip erhoben.

Die neuere Literatur über das Steuerweſen iſt daher in vielen Beziehungen bedeutender wie die frühern, doch iſt ihr charakteriſtiſcher Grundzug die Richtung auf das Steuerweſen der einzelnen Staaten, während in der allgemeinen Theorie nicht beſondere Fortſchritte gemacht worden ſind. Die bedeutendſten Arbeiten in dieſem Gebiete ſind die Werke von Hock für Frankreich, das ſich namentlich durch die Beziehung auf die Adminiſtration auszeichnet, und Vocke für Großbritannien, das zugleich eine vortreffliche Geſchichte der einzelnen Steuern in England enthält; bei Parieu, „Traité de l'impot", mangelt es neben ſehr geiſtreicher Behandlung an gehöriger Kenntniß fremder Steuerſyſteme. Für Rußland hat C. Walker in ſeiner „Selbſtverwaltung des Steuerweſens" 1869, ſehr viel Material gegeben und die Selbſtverwaltung in Verbindung mit der Beſteuerung gebracht. — Die ſociale Seite der Steuerfrage, namentlich das „Exiſtenzminimum", hat gleichfalls vorzüglich ſeit Mill (B. V, Kap. 1) ihren Platz gefunden. Wirth, in ſeiner „Nationalökonomie" (B. II, Kap. 4), hat ſie auf deutſches Gebiet verpflanzt, Umpfenbach, §. 54 und Pfeiffer (B. II, Kap. 6) haben den Gegenſtand weiter behandelt, und Maurus, „Die moderne Beſteuerung" 1870, hat leider durch Vermengung mit einer Menge von fernliegenden der Innern Verwaltung und nicht der Finanzwiſſenſchaft angehörigen Begriffen, ſowie durch höchſt unklare Begriffsbeſtimmung und Syſtematik die Frage auch nicht gefördert. Wir werden unten im einzelnen darauf zurückkommen.

Elemente des Syſtems.

In dieſem Wechſel der Erſcheinungen des poſitiven Lebens und der Wiſſenſchaft kommt es nun offenbar darauf an, eine feſte Grundlage für das Ganze und für die Stellung und Beurtheilung des Einzelnen in dem zu finden, was wir als die Elemente des Syſtems bezeichnen. Dieſe nun ſind einfach.

Wir unterſcheiden auch hier den allgemeinen von dem beſondern Theil. Der allgemeine Theil enthält diejenigen Grundbegriffe, welche allen Orten der Steuer gemeinſam ſind. Der beſondere entſteht, indem die Steuer durch ihr Verhältniß zur Einzelwirthſchaft ſich zu einzelnen Steuerarten entwickelt. Der allgemeine Theil enthält dann die Lehre von der Steuer an ſich, die Lehre von der Beſteuerung, und endlich die Lehre von der Steuerverwaltung. Der beſondere Theil ſtellt die Geſammtheit aller wirklichen Steuern in den drei Kategorien der directen, der indirecten und der Einkommenſteuer dar.

Wir können nicht umhin, gerade jetzt den größten Werth auf die Strenge der Methode und die möglichſte Schärfe der Definitionen zu legen, wo wir auch auf dem Gebiete der Finanzwiſſenſchaft den Blick zu erweitern, und das geſammte europäiſche Leben durch Vergleichung des Verſchiedenen zuletzt als eine große Einheit aufzufaſſen haben. Wir halten feſt an der Ueberzeugung, daß in dieſem Sinne das Syſtem an ſich einen Werth hat, und an der Hoffnung, daß der erſte Verſuch der Vergleichung zugleich das Urtheil über das Oertliche und Eigene klären werde.

Allgemeiner Theil.

Erſter Abſchnitt.

Die Steuer an ſich.

Begriff.

Unter der Steuer an ſich verſtehen wir die Steuer noch ohne alle Beziehung zu dem wirthſchaftlichen Leben und ſeinen Geſetzen, alſo ohne Bezug auf ihre Wirkungen und Einflüſſe auf ihre Quellen, blos als den Beitrag, der von dem Einzelnen als Antheil an den Koſten des Staatslebens und namentlich ſeiner Verwaltung getragen werden muß.

Als ſolcher hat die Steuer, ohne alle Unterſcheidung ihrer Art, drei Momente, die den reichen Inhalt des Begriffes der Steuer an ſich geben. Sie liegen ſelbſt wieder nicht im Begriffe der Steuer, ſondern in dem der Wirthſchaft, aus welchem die Steuer hervorgeht. Das iſt das Steuerſubject, das Steuerobject und das Steuerſyſtem. Erſt wenn dieſe Begriffe feſtſtehen, kann man zu den Einflüſſen übergehen, welche dieſe Steuer auf die wirthſchaftliche Bewegung des Volkes hat.

I. Das Steuerſubject.

Das Steuerſubject iſt diejenige Perſönlichkeit, welche als ſelbſtändiges Mitglied des Staats zur Zahlung einer Steuer verpflichtet iſt.

Dieſer ſcheinbar einfache Begriff hat nun ſofort einen ſehr reichen Inhalt, indem derſelbe einerſeits alle Grundverhältniſſe

der Persönlichkeit zum Staate umfaßt, und andererseits auch in allen Grundformen der Persönlichkeit selbst seine Anwendung findet. Aus dem ersten Elemente entsteht die Geschichte des Begriffs des Steuersubjects, aus dem zweiten das Recht desselben.

I. Die Geschichte des Steuersubjects ist in der That im engsten Raume zusammengedrängt die Geschichte der Steuer selbst. In der Geschlechterordnung gibt es eigentlich gar kein Steuersubject, denn es gibt keine eigentliche Steuer; nur der Unfreie zahlt Abgaben, und die Abgabe ist eben keine Steuer. In der Ständeordnung ist ein doppeltes Steuersubject vorhanden; zuerst die Stände als Körperschaft, die dem Könige gegenüber als das eigentliche Steuersubject auftreten, und auch allein als solches zur Steuerzahlung verpflichtet sind; dann aber das einzelne Mitglied der ständischen Körperschaft, das seinerseits nur den Ständen, nicht dem Staate zahlt. Allerdings enthalten die Regalien schon damals die indirecte Steuer, die sich über alle Angehörigen ausdehnt und sie daher auch zu Steuersubjecten macht; allein der Begriff der Steuer kommt auf dieselben noch nicht zur Anwendung. Erst mit der Unterwerfung der alten Stände tritt mit der Steuer auch der Begriff des Steuersubjects auf; hier aber ist es, wo sich die beiden Gruppen scheiden, die Steuerfreien und die Besteuerten. Die Steuerfreiheit enthält eigentlich nur ausnahmsweise die Befreiung von jeder Steuer, der Regel nach dagegen die Befreiung von der directen Besteuerung, oft auch mit gewissen Befreiungen von den Regalien verbunden. Jetzt gibt es daher zwei Arten des Steuersubjects, das theilweise und zuweilen befreite, und das zur Steuer verpflichtete. Diesen Unterschied hebt nun die staatsbürgerliche Gesellschaft auf; in ihr greift das Princip der staatsbürgerlichen Gleichheit auch hier durch, und die Aufhebung der Steuerbefreiung erscheint als der Grundsatz, daß jeder Staatsbürger zugleich Steuersubject sein soll. Von diesem Grundsatz aus bildet sich dann der Inhalt der Lehre und des Rechts des Steuersubjects, der sich an die Verschiedenheiten des Einzelnen anschließt. Durch sie erscheinen dieselben drei Unterscheidungen im Begriffe des Steuerobjects, die wir schon früher im allgemeinen Wesen der Steuer angegeben haben, die persönliche, die wirthschaftliche und die sociale.

A. Vom Standpunkte der persönlichen Verhältnisse ist das

Steuerobject entweder ein Einzelner oder ein Verein. Die Bedingung für das Steuersubject ist bei dem Einzelnen die Staatsangehörigkeit, allerdings aber im weitesten Sinne. Die volle Staatsangehörigkeit, verbunden mit Besitz und Aufenthalt, erzeugt das volle Steuersubject, das ist die Unterziehung unter alle drei Arten der Steuer, directe, indirecte und Einkommensteuer; die wirthschaftliche Staatsangehörigkeit, die durch Besitz und Erwerb gegeben ist, erzeugt die Unterziehung blos unter die directen Steuern (Grundsteuer und Erwerbsteuer); der bloße Aufenthalt dagegen macht den Einzelnen nur zum Steuersubject für die indirecte Steuer. Wird aber der Erwerb des Ausländers ein dauernder, während er für seine Person dem Auslande angehört, so ist durchaus kein Grund vorhanden, denselben nicht auch der Einkommensteuer zu unterziehen, und es der heimatlichen Regierung desselben zu überlassen, ihn seinerseits auch mit ihrer Einkommensteuer zu belegen. Das nun geschieht bereits da, wo das Steuersubject nicht mehr ein Einzelner, sondern ein Verein ist. Grundsatz ist dabei, daß der Act der Anzeige, beziehentlich der Genehmigung des Vereins, denselben sofort zu einem Steuersubject macht. Hier aber treten wieder die Kategorien ein, die wir im „Vereinswesen" bezeichnet haben. Indem wir uns auf den Inhalt desselben beziehen (Vollziehende Gewalt, Band III) glauben wir sehr kurz sein zu können.

Die Gesellschaften sind als wirthschaftliche Einheiten unbedingt Steuersubjecte in allen ihren Arten (Vereinswesen, S. 85 fg.); die Verwaltungsvereine dagegen scheiden sich auch in dieser Beziehung in die Klassen, die wir aufgestellt haben. Die Vereine für das geistige Leben (S. 118 fg.) sollen gar kein Steuersubject sein; die Interessenvereine (S. 161 fg.) nur sofern sie besitzen; die wirthschaftlichen Vereine dagegen sind Steuersubjecte für Besitz und Erwerb zugleich (S. 125 fg.), während die gesellschaftlichen Vereine wie die geistigen frei sind (S. 166 fg.). Allerdings schließen sich hieran einige Fragen, die mit der Entwickelung des Vereinswesens von Jahr zu Jahr an Bedeutung zunehmen und über die man sich klar sein muß.

Die erste Frage ist die, ob das Mitglied noch ein Steuersubject ist, nachdem die Erwerbsgesellschaft bereits ihre Steuer gezahlt hat. Hauptanwendung die Frage nach der Besteuerung

des Einkommens des Actionärs in der Einkommensteuer. Die Antwort ist an sich einfach. Zahlt die Erwerbsgesellschaft entweder direct die Einkommensteuer *neben* der Gewerbesteuer, oder indirect in derselben, so ist der Actionär frei, d. h. nicht zum zweiten mal (individuelles) Steuersubject. Thut sie es *nicht*, so wird er für die Einkommensteuer Steuersubject. *Daher* ist das erstere das entschieden allein Richtige, und aus vielen Gründen ist es auch zweckmäßig, statt durch den Einzelnen durch die Gesellschaft die Rentensteuer zu zahlen. (S. unten.)

Die zweite Frage ist die, ob jeder eigentliche Verein steuerfrei sein *soll*, namentlich aber ob er es sein kann. Er kann es *nicht* bei gewissen indirecten Steuern, z. B. Hülfsvereine, welche die Hülfsmittel mit indircter Steuer bezahlen müssen; eine Rückvergütung derselben erscheint *nicht* motivirt. Er kann es, insofern er namentlich Grundbesitz hat; und hier *soll* er es sein, wenn er keinen Erwerb will; doch muß man fordern, daß eine solche Steuerbefreiung durch ein Gesetz ausgesprochen werde, wenn es auch Sache der Vollziehenden Gewalt (Finanzministerium) ist, durch ihre Verordnung (in der Genehmigung der Statuten, oder durch besondern Act) dieses Gesetz anzuwenden.

Die dritte Frage ist die (sociale) Anwendung dieses letztern Grundsatzes auf die eigentlich gesellschaftlichen Vereine der ansteigenden Klassenbewegung, Vorschußvereine, Productionsvereine und Consumvereine. Diese *wollen* den Erwerb; aber sie wollen ihn für die niedere, nichtbesitzende Klasse. Die Frage nach ihrer Verpflichtung zur Zahlung der Steuern bezieht sich auf alle drei Arten, und bildet den eigentlichen Kern desjenigen, was wir als die *sociale Steuerfreiheit* unten genauer betrachten werden. Bevor wir nun auf diese übergehen, muß das rein wirthschaftliche Element im Steuersubject zuerst genau hervorgehoben werden.

B. Das wirthschaftliche Steuersubject unterscheidet sich nämlich vom Steuerobject (unten) dadurch, daß es eben ein Steuersubject dadurch wird, daß es die persönliche Einheit von Gütern enthält, also eine „Wirthschaft" ist. Die Wirthschaft ist daher auch das Steuerobject, wo die Persönlichkeit fehlt. Die Wichtigkeit dieses Satzes beruht darauf, daß sich durch diesen Begriff einerseits das Steuerdomicil, andererseits auch die Form der etwaigen Execution bestimmt. Für diesen Begriff ist der Unter

ſchied zwiſchen Einzelperſönlichkeit und Verein ganz gleichgültig; nur auf Einem Punkte wird er von Bedeutung, wo nämlich eine Unternehmung ſich entweder durch mehrere Steuerkörper als Einheit hindurchzieht, wie die Eiſenbahnen, oder wo ſie Filiale hat. Der einfache, hier zur Geltung kommende Grundſatz iſt dabei der, daß in beiden Fällen die Unternehmung als Ein Steuerſubject betrachtet wird, ſoweit es ſich nicht um die örtliche Beſteuerung der Selbſtverwaltungskörper handelt, alſo namentlich bei Erwerbſteuern. Im letzten Fall erſcheint jeder Theil als Steuerſubject. Nur iſt es ſchwierig, im erſten Falle (Bahnen, Telegraphen, Kanäle u. ſ. w.) die Steuerobjecte zu beſtimmen, welche dieſem Steuerſubjecte angehören. Kaum wird man dabei ein Princip finden, ſondern die Sache auf dem Wege der Billigkeit ordnen müſſen.

C. Von größerer Bedeutung iſt der Begriff des ſocialen Steuerſubjects. Derſelbe entſteht, indem das Princip der geſellſchaftlichen Entwickelung der untern Klaſſe für die ſtaatsbürgerlichen Steuerſubjecte da die Grenze zur Verpflichtung der Steuerzahlung zieht, wo die Steuer anfängt, die aufſteigende Bewegung der niedern Klaſſe zur höhern in Gefahr zu bringen. Es iſt kein Zweifel, daß wir hier den wichtigſten Punkt in der ſocialen Steuerlehre berühren, bei dem jede allgemeine Phraſe nicht mehr angebracht erſcheint. Wir müſſen daher die Sache um ſo mehr in ihre einzelnen Punkte auflöſen, als das bisher unſers Wiſſens nie geſchehen iſt.

Zunächſt ſteht feſt, daß, das was wir die geſellſchaftliche Entwickelung nennen, nicht blos mehr ein allgemeines Ideal und nur abſtractes Wünſchen iſt, ſondern den Kern und das bewußte Ziel großer und edler Beſtrebungen unſerer Gegenwart und Zukunft bildet. Es kann daher an ſich keine Frage ſein, daß dieſe Entwickelung auch im Steuerweſen ihre Berechtigung findet. Aus einer Reihe von Gründen ſchließen wir nun aber die Verſchiedenheit des Steuerfußes aus. Soll ſie daher dennoch zur Geltung gelangen, ſo kann das nur durch die Befreiung von der Steuer geſchehen; und dieſe iſt es, welche wir die ſociale Steuerfreiheit genannt haben. Bei dieſer nun iſt es von entſcheidender Bedeutung, zuerſt das Princip aufzuſtellen, nach welchem die Grenze derſelben gefunden werden ſoll; dann aber die Anwendung dieſes Begriffes auf die Hauptarten der Steuer zu finden.

Die Grenze der ſocialen Steuerfreiheit beſtimmt demnach diejenigen, welche im Namen der ſocialen Klaſſenbewegung nicht mehr als Steuerſubjecte zu betrachten ſind. Das hierfür geltende Princip iſt wol ſehr einfach, ſolange man nicht mehr als eine abſtracte Formel fordert. Man wird ſagen, daß die ſociale Steuerfreiheit ſo weit reichen ſoll, als ſie die Bedingung für die aufſteigende Klaſſenbewegung iſt. Allein praktiſch iſt damit unendlich wenig gewonnen. Geht man nämlich zu der Anwendung der Sache über, ſo erſcheinen folgende Verhältniſſe.

Wenn ich im Namen der ſocialen Entwickelung die Erwerbſteuer für den kleinſten Erwerb aufhebe, ſo habe ich damit die Nothwendigkeit für denſelben aufgehoben, den Werth in ſeiner Production wiederzuerzeugen, den die Verwendung der Steuern für die letztere hatte. Die Aufhebung der Erwerbſteuer würde daher — am letzten Orte durch die Concurrenz der kleinen Unternehmer — die Erzeugniſſe vielleicht nicht werthloſer, wohl aber ihren Preis um den Betrag der Steuer geringer machen, ſodaß auch der Nichtbeſitzer dadurch nicht gewinnen würde. Das gilt vom Grundbeſitze wie vom gewerblichen Betriebe. Die Freiheit von der Rentenſteuer iſt für das kleine Kapital bei dem Beſitze von Papieren gar nicht durchzuführen. Die Steuerfreiheit der Spareinlagen gehört ſchon der Einkommenſteuer. Es wird daher nicht möglich ſein, die ſociale Steuerfreiheit für die directen Steuern als richtig anzuerkennen. Jeder Beſitzer und Unternehmer ſoll für ſein producirendes Kapital Steuer zahlen; jeder ſoll Steuerſubject ſein.

Anders ſcheint die Sache bei den indirecten Steuern zu ſein. Vermöge derſelben ſcheint jeder, ohne Rückſicht auf ſein Kapital, gleich beſteuert, und eben dadurch wird die formell gleiche Steuer zu einer ungleichen, bei welcher namentlich die niedere Klaſſe am härteſten getroffen wird. Allein eine Aenderung iſt gerade hier dadurch nicht thunlich, weil man eben das Steuerſubject nicht beſtimmen kann; das Weſen der indirecten Steuer beſteht eben darin, daß jeder ohne Ausnahme ein Steuerſubject iſt. Das Correctiv liegt in dieſer Steuer daher einzig und allein in dem Proceß, den wir als die Vertheilung der Steuer unten bezeichnen werden. Nur Ein Fall wäre in ernſte Erwägung zu ziehen, und dieſer beſtände darin, daß man die Conſumvereine von der indirecten

Steuer bis zu einem gewissen Grade befreite, und damit in den Consumvereinen die sociale Steuerbefreiung aufstellte. Die Voraussetzung einer solchen Maßregel wäre freilich einerseits die Beschränkung dieser Befreiung auf gewisse einzelne Gegenstände, und andererseits die strenge Ueberwachung des Verkaufs. Die Sache wird im Princip schöner sein als in der Wirklichkeit. Aber auch die gänzliche Befreiung wird die nichtbesitzende Klasse nicht von den Folgen des Gesetzes befreien, daß der Arbeitslohn sich stets nach den Gestehungskosten richtet, und daß er daher abnimmt, wenn durch die Steuerbefreiung Brot und Fleisch billiger werden. Hier liegt daher die Lösung der socialen Frage nicht.

Die letzte Frage, nach dem Gebiete der Einkommensteuer, ist wol ohnehin hier nicht mehr zutreffend, da das Wesen der nicht besitzenden Klasse eben darin besteht, noch kein Unternehmen, also auch keinen Unternehmungsgewinn zu haben. Nur auf Einem Punkte kann die sociale Steuerfreiheit hier praktisch werden, das ist da, wo das Mehreinkommen des Einzelnen nicht mehr in dem Preise für einzelne Arbeitsleistungen desselben, sondern in einem festen Gehalt besteht. Hier wird die Besteuerung des Gehalts zu einer andern Form der Erwerbsteuer, und mit Recht fordert man daher, daß sie erst da eintreten soll, wo die Höhe des Gehalts den gewöhnlichen Arbeitslohn übersteigt und dieses zugleich einen Gewinn enthält. Hier kann daher die Freiheit von der Einkommensteuer eintreten, und der Begriff der socialen Steuerfreiheit ist ein berechtigter. Nur die Anwendung (die Bestimmung der Gehaltssumme, bei der die Steuerpflicht beginnt) ist etwas schwierig, da dieselbe Summe, je nach den Verhältnissen, mehr oder weniger wirthschaftlichen Werth hat. Wir werden unten darauf zurückkommen.

II. Das Steuerobject.

Das Steuerobject ist nun das einzelne Gut, das der Bestimmung des Steuermaßes und damit der Pflicht des Steuersubjects zur Steuerzahlung zu Grunde gelegt wird.

So einfach dieser Begriff auch scheint, so hat er dennoch seine eigenthümlichen Schwierigkeiten. Wir müssen nämlich vor allem unterscheiden zwischen den steuerpflichtigen und den steuerfreien Objecten. Jede Art bildet eben wieder ein Ganzes für sich.

A. Die steuerpflichtigen Objecte. Allerdings erscheint nun auch zunächst jedes Gut als ein Steuerobject. Allein die Steuerqualität beruht nicht blos im Wesen der Güter, sondern ist als Moment der Besteuerung wieder an ein anderes Moment gebunden. Ein Steuerobject nämlich muß, da es nicht blos eine Steuer überhaupt, sondern eben eine bestimmte Steuer leisten muß, meßbar sein. Danach nun theilen sich die Güter in Beziehung auf die Steuer in drei Klassen, und zwar je nachdem entweder das Gut für sich, oder sein Ertrag oder beides zugleich meßbar ist. Die Unterscheidung ist dadurch von Bedeutung, daß auch sie wieder die Eintheilung des Steuersystems in ihrer Weise motivirt.

Diejenigen Güter nämlich, bei denen sowol das Gut selbst, als auch sein Einkommen meßbar ist, bilden die Steuerobjecte der directen Steuern und haben deshalb auch zwei Arten der Steuereinheit, die Gütereinheit und die eigentliche Steuereinheit. (S. unten.) Diejenigen Güter dagegen, bei welchen nur das Gut, nicht aber das Einkommen meßbar ist, bilden die Steuerobjecte der indirecten Steuer. Diejenigen dagegen, bei denen das Gut selbst gar nicht meßbar ist, wohl aber das Einkommen aus demselben, bilden die Steuerobjecte der Einkommensteuer. Den Uebergang zwischen dieser und der ersten Klasse bilden diejenigen Güter, die zwar an sich unmeßbar sind, die aber als bestimmte und damit meßbare Leistungen erscheinen — jede geistige Fähigkeit, die durch wirthschaftlich bestimmte Leistung einen Erwerb erzielt — fallen für das Steuerwesen unter die erste Klasse und bilden die Erwerbsteuer neben der Kapitalsteuer. (S. unten.) Den Uebergang zu der folgenden Art bilden die für den Erwerb nicht bestimmten Güter, bei denen also das Gut meßbar ist, aber die Steuerquelle fehlt.

Diese an sich einfachen Sätze sind nun von Wichtigkeit, weil sie der Steuereinheit und mit ihr der ganzen Besteuerung zu Grunde liegen. Man kann demnach sagen, daß es so viele Steuerobjecte gibt, als es — nicht etwa Güter — sondern Meßbarkeiten der Güter gibt, und die Darstellung der Steuereinheit wird zeigen, wie sich diese Sätze zu einem zum Theil höchst scharfsinnigen Systeme von Besteuerungen ausgebildet haben.

B. Die steuerfreien Objecte scheiden sich ihrerseits in drei Klassen.

Die erste Klasse ist diejenige, die zwar meßbar, aber mit ihrem Ertrage für das öffentliche Interesse bestimmt ist. Dahin gehört also vor allem der Staatsbesitz; dann einzelne andere Objecte, denen aus öffentlichen Rücksichten die Steuerpflicht ganz oder zeitweilig erlassen sein kann. Die zweite Klasse besteht aus denjenigen Objecten, welche weder für sich, noch in Verbindung mit andern zur Erzielung eines Ertrages bestimmt sind; namentlich Kunstgegenstände, wissenschaftliche Sammlungen, Schmuck u. s. w., die zwar an sich an ihrem Werthe meßbar sind, die aber auch zu einer Leistung bestimmt oder fähig erscheinen. Dennoch gibt es einen Punkt, wo auch sie die Natur von Steuerobjecten annehmen, das ist, wenn sie in den Verkehr treten (bei Einfuhr durch die Verzollung, in der Erbschaftssteuer, dem Stempel bei ihrem Verkauf u. s. w.). Das beruht darauf, daß sie in diesem Augenblick ihre Productionsfähigkeit in meßbarer Weise entwickeln; solange sie blos im Besitze sind, fällt mit der letztern auch die Steuerqualität hinweg.

Die dritte Klasse ist die der socialen Steuerbefreiung, die für die nichtbesitzende Klasse als steuerfreies Existenzminimum gefordert wird. (S. oben.) Das Object dieser Steuerfreiheit ist das selbständig gewordene kleine Werthkapital (Sparkasseneinlagen) oder das berechenbare wirthschaftliche kleine Roheinkommen (die kleinen Gehalte u. s. w.). Hier aber bezieht sich die Steuerfreiheit nicht auf das Object überhaupt, sondern nur auf einzelne ganz bestimmte Steuern und muß daher bei diesen genauer dargelegt werden.

Indem man nun Steuersubject und Steuerobject zusammenfaßt, ergibt sich das Wesen und der Inhalt des dritten formalen Elements, des Steuersystems.

III. Das Steuersystem.

Begriff der einfachen Steuer, der Steuerart und des Steuersystems.

Auch das Steuersystem ist kein einfacher Begriff. Die beiden Elemente der Person und des Gutes bilden vielmehr zwei große Kategorien für die wirkliche Steuer, von denen jede wieder ihr System hat.

Jede Wirthſchaft als eigentliches Steuerobject erſcheint zunächſt als ein einheitliches perſönliches Ganzes. Die Steuer, auf dieſe wirthſchaftliche Einheit gelegt, iſt daher ſelbſt eine einfache; und die verſchiedenen Arten, in denen dies geſchieht, bilden das Syſtem der einfachen Steuer.

Natürlich iſt die einfache Steuer nur denkbar bei unentwickelten Zuſtänden. Die Wirthſchaft iſt vielmehr ein organiſches Ganze, deſſen Leben aus dem Zuſammenwirken verſchiedener Elemente beſteht. Dieſe Elemente ſind das Kapital, die Arbeit und das Product beider, das wir in der Wirthſchaftslehre das wirthſchaftliche Erzeugniß oder das Einkommen nennen. Dieſe drei Elemente ſind ihrerſeits nicht blos theoretiſch, ſondern auch praktiſch ſelbſtändig. Sind ſie das, ſo bilden ſie, jedes für ſich, auch ſelbſtändige Gegenſtände der Verwaltung, und die Thätigkeit der Verwaltung, welche ſie im obigen Sinne fordern, iſt in verſchiedenem Maße für ſie vorhanden. Kapital, Arbeit und Einkommen müſſen daher als die eigentlichen Steuerobjecte bezeichnet werden, die wiederum, je nach dem Grade, in welchem ſie die Bedingungen ihrer Entwickelung in der Verwaltung ſuchen, auch zu derſelben beitragen müſſen. Die auf dieſe Weiſe durch die Auflöſung der Wirthſchaft, als des allgemeinen Steuerobjects, in ſeine Elemente entſtehende Auflöſung der Steuer in ihre einzelnen Formen bildet dann die Steuerart, und die Ordnung, Eintheilung und Einheit dieſer Steuerarten iſt das Steuerſyſtem.

Es ergibt ſich daraus, daß mit der ſteigenden wirthſchaftlichen Geſittung die einfachen Steuern ſtets in die Steuerarten und das Steuerſyſtem übergehen. Die Kategorien der einfachen Steuer ſind hiſtoriſch, die des Steuerſyſtems dagegen machen den Anſpruch auf dauernden Werth für die geſammte Beurtheilung und Vergleichung der Finanzen eines jeden Landes.

Die ſyſtematiſche Auffaſſung der Steuern hat nicht nur keine Fortſchritte ſeit hundert Jahren gemacht, ſondern man muß geſtehen, daß die neueſten Arbeiten dieſelbe vielmehr oberflächlich behandeln und hinter frühern Werken darin geradezu zurückſtehen. Jakob, „Finanzwiſſenſchaft", I, §. 514, ſteht allerdings noch auf dem ganz formalen Standpunkte der äußerlichen Anordnung, ohne über das Weſen des Unterſchiedes der Steuerarten nachzudenken; Hoffmann dagegen („Lehre von den Steuern", 1840) ſcheidet zuerſt wiſſenſchaftlich: „Steuern

vom Besitze sind directe, Steuern von den Handlungen sind indirecte Steuern." Daneben fühlt er schon den Unterschied der Einkommensteuer von beiden (S. 69 u. 73 fg.). Bekanntlich hat dann Rau, eigentlich im Anschluß an Jakob, dessen formalen Standpunkt er wiederholt, den Unterschied von Schätzung und Aufwandsteuer aufgestellt, der gänzlich unbrauchbar, aber dennoch vielfach beibehalten ist (I, §. 293), während die bedeutendere Anregung von Prittwitz („Theorie", S. 192; Unterschied der Productionssteuern von den Consumtionssteuern) verloren ging, da niemand ernsthaft über die Sache nachdachte. Dann die Neuern wie Hock, „Abgaben und Schulden", 1803, mit seinen drei „Ursteuern" und ihren „Surrogaten", oder Umpfenbach, der ohne Kritik Rau's Kategorie annimmt (§. 65) oder Pfeiffer, der dasselbe thut, und dabei die einzige geistvolle Begründung des Unterschiedes der directen und indirecten Steuer von Hoffmann, deren wir eben erwähnt, gerade so wenig kennt wie Prittwitz oder Stein („Staatseinnahmen", Thl. II, S. 70 fg.) oder Maurus, der zur Beleuchtung des Systems überhaupt nicht gelangt, haben nichts Beachtenswerthes geliefert. Dennoch wäre es im tiefsten Widerspruche mit aller Wissenschaft, nicht anzuerkennen, daß das allgemeine Wesen der großen Steuerarten die einzelnen Unterarten auf allen Punkten beherrscht und sie zuletzt erst als organische Theile des Ganzen verständlich macht. Was in den positiven Darstellungen der Steuersysteme einzelner Länder sehr begreiflich ist, daß sie sich wie Herdegen, Regenauer, Dessary, Bocke, Hock mit der Untersuchung dieser Frage nicht befassen, wird in der Theorie ein geradezu unverzeihlicher Mangel, der am Ende nicht einmal die Theorie selbst leichter macht. Es wird vergeblich bleiben, die Berechtigung dieser Untersuchung einfach zu leugnen, und mit Pfeiffer von der „Landläufigkeit" von Unterscheidungen zu reden, die ganz Europa praktisch anerkennt, während seine Gelehrten sie nicht zu verstehen suchen.

A. Die einfachen Steuerformen.

(Kopfsteuer, Vermögenssteuer, Personalsteuer und die einfache Einkommensteuer.)

Die einfachen Steuerformen beruhen darauf, daß in jeder ihrer Erscheinungen die Wirthschaft zuletzt stets eine Einheit ist, in der alle Elemente derselben stets mitwirken. Sie setzen daher voraus, daß Kapital und Arbeit nicht selbständig zur Geltung gelangen, sondern stets innig verschmolzen bei jedem Einzelnen das Einkommen erzeugen. Sie können daher auch nur da gedacht werden, wo die Entwickelung der Industrie jene Elemente noch

nicht geſchieden hat, und ſind ebendeshalb als unfertige Formen des Steuerſyſtems leicht zu charakteriſiren.

Bei der Kopfſteuer zunächſt geht das Steuerobject — Kapital, Arbeit und Einkommen des Einzelnen, in das Steuerſubject, die Perſon, vollſtändig auf; das Steuerſubject iſt Steuerobject. Es iſt klar, daß das überhaupt nur da denkbar iſt, wo eben kein ſelbſtändiges Vermögen vorhanden iſt; die Kopfſteuer iſt nur denkbar für die nichtbeſitzende Klaſſe der Bevölkerung, und verſchwindet, ſobald ſich Unterſchiede des Vermögens entwickeln.

An ihre Stelle tritt alsdann die Vermögensſteuer. Das Weſen derſelben beſteht darin, daß wiederum das perſönliche Element in der Wirthſchaft verſchwindet und das Kapital zu Grunde gelegt wird, ohne auf Arbeit und Einkommen Rückſicht zu nehmen, in der Annahme, daß jede Kapitalseinheit ein gleiches Maß von Arbeit und Einkommen enthalte. Es iſt klar, daß dies nicht blos die weſentliche Gleichheit in der Quantität, ſondern auch in der Qualität des Kapitals zur Vorausſetzung hat. Die Vermögensſteuer iſt nur denkbar, wo jedes Kapital von ſeinem Beſitzer ſelbſt bearbeitet wird. Sie iſt daher die erſte hiſtoriſche Form der Beſteuerung der mittlern Klaſſe, und weder auf die nichtbeſitzende noch auf die reiche anwendbar.

Die ſogenannten Perſonalſteuern ſind nichts als eine unklare Verbindung der Kopf- und Vermögensſteuer, oder aber ein unglücklicher Ausdruck für die Erwerbſteuer. (S. unten.)

Die einfache Einkommenſteuer geht endlich davon aus, daß das Steuerobject das durch die Perſönlichkeit aus dem Kapital erzeugte Einkommen ſei, ſodaß hier Kapital und Arbeit als ſelbſtändige Objecte der Verwaltung und damit der Beſteuerung verſchwinden, obgleich beide weſentlich verſchiedene Verhältniſſe für die Verwaltung darbieten. Allein da in dem Einkommen das Ergebniß von Kapital und Arbeit und daher auch deſſen, was von der Verwaltung für beide geſchieht, vorliegt, und ſomit das ganze Steuerweſen auf ſeine einfachſte Grundlage zurückgeführt erſcheint, ſo tritt die Idee einer ſolchen einfachen Einkommenſteuer ſtets als das Ideal des Steuerweſens auf, und das ganze Steuerſyſtem wird ihm gegenüber als ein bloßes Auskunftsmittel betrachtet, das man nun in Ermangelung jener Steuer anwenden müſſe. Offenbar iſt das falſch. Sowie Kapital und Arbeit ſelbſtändig

werden, müſſen ſie in dem Verhältniß ſteuern, in welchem die Verwaltung die Bedingungen ihrer beſondern Entwickelung darbietet; und das Verhältniß iſt ſehr verſchieden. Das Einkommen entſteht durch die Arbeit aus dem Kapital; es hat daher ſein Maß in Arbeit und Kapital, und jede einfache Einkommenſteuer iſt daher unmeßbar, wenn man nicht Kapital und Arbeit geſondert zu Grunde legt. In der That iſt daher das Ideal einer einfachen Einkommenſteuer nicht etwa ein Ideal, ſondern eine unklare Vorſtellung von dem Steuerſyſteme und ſeinem organiſchen Inhalte, zu welchem wir jetzt übergehen.

Es iſt wol ſehr ſchwer, genau die eigentliche Natur dieſer Steuern ſchon hier darzulegen, bevor man die Verzehrungsſteuer und die Erwerbſteuer, die ſie eigentlich in unfertiger Form vertreten haben, dargeſtellt hat. Denn hiſtoriſch hat man wol nie daran gedacht, weder mit der Kopf- noch mit der Vermögensſteuer wirklich die andern Steuern in ihrer Geſammtheit zu erſetzen; ſie waren factiſch Surrogate des Steuerſyſtems, das ſich aus ihnen ganz naturgemäß entwickelt hat. Die einzige Idee einer einfachen Steuer gehört bekanntlich den Phyſiokraten, mit ihrer einzigen Grundſteuer, die Hoffmann (a. a. O., S. 43) trefflich charakteriſirt. Es iſt daher ebenſo verkehrt, ſie theoretiſch mit den einzelnen Steuerarten zuſammenzuwerfen, als ihr hiſtoriſches Weſen zu vergeſſen. Man erkennt das letztere am beſten, wenn man begreift, daß ſie nicht nur nicht mehr exiſtiren, ſondern organiſch ebenſo wenig exiſtiren *können*, wie in unſerer Epoche die Fauna oder Flora der Diluvialepoche, die Fiſch, Vogel und Säugethier in Einem Exemplar zu verſchmelzen hatte.

B. Das organiſche Steuerſyſtem.

(Die drei Steuerarten: die directe, die indirecte und die Einkommenſteuer.)

Der Unterſchied der drei Steuerarten beruht nicht darin, daß die Elemente der Wirthſchaft, Kapital, Arbeit und Einkommen überhaupt ſelbſtändig ſind und daß ſie daher in ſehr verſchiedenem Maße zur Production der Güter beitragen, ſondern in der That vielmehr darin, daß die Leiſtungen der Verwaltung für jedes dieſer drei Elemente ſehr verſchieden ſind, und daß daher das Maß desjenigen, was der Einzelne an Steuer zu zahlen hat, ſich nach dem Maße richten muß, in welchem jene drei Elemente in der Wirth-

ſchaft jedes Einzelnen vertreten ſind. Erſt die Scheidung jener drei Arten, mit der Aufſtellung eines beſondern Syſtems für jede derſelben, macht daher die richtige Beſteuerung der einzelnen Wirthſchaft möglich; und ſo wird es allerdings nothwendig, zuerſt das Weſen dieſer drei Arten als Grundlage jedes weitern Fortſchrittes zu charakteriſiren.

a) Die directen Steuern, oder die Beſteuerung des werbenden Kapitals.

Die directen Steuern beruhen wie jede Steuer im allgemeinen darauf, daß die Bedingungen der Productivität des Kapitals an und für ſich zum großen Theile in den Anſtalten und Thätigkeiten der Verwaltung liegen. In der directen Steuer zahlt daher das Kapital dem Staate den Preis derjenigen Leiſtungen, durch welche das Kapital ſelbſt ſeinen eigenen Werth erhöht findet, oder ſie repräſentirt denjenigen Mehrwerth des Kapitals, der durch die Verwaltung erzeugt wird — wie den Mehrwerth, den ein Grundſtück oder eine Unternehmung durch öffentliche Sicherheit, gute Rechtspflege, Verkehrsanſtalten u. ſ. w. empfängt, kurz, ſie iſt der Preis, den das Kapital für die Erhöhung ſeines Werthes vermöge der in der Verwaltung zur praktiſchen Thätigkeit gewordenen höhern Geſittung zahlt. Das iſt das Lebensprincip aller directen Steuer. Aus ihm folgen alle einzelnen Merkmale, welche den Inhalt des abſtracten Begriffs der directen Steuer erfüllen. Um ſich aber die Bedeutung dieſes Begriffs klar zu machen, denke man ſich einfach die Differenz des Werthes deſſelben Grundſtücks oder einer gewerblichen Unternehmung in einem civiliſirten, mit guter Juſtiz, guten Creditanſtalten, guten Wegen u. ſ. w. verſehenen Lande gegenüber einem rohen Naturzuſtande, und man wird geſtehen, daß eine gut verwendete directe Steuer immer mehr Werth erzeugt, als ſie ſelber koſtet. Das iſt auch der Grund, weshalb mit der directen Steuer die eigentliche Geſittung und Verwaltung anfängt, und weshalb auch die höchſte directe Steuer leicht getragen wird, wenn die beſte Verwaltung ſie begleitet.

Wendet man nun dieſe Beziehung auf die Begriffe von Steuerſubject und Steuerobject an, ſo iſt die Folge davon für das erſtere eine ſehr einfache. Die Steuerſubjecte der directen Steuer ſind

nur die Kapitalbesitzer im weitesten Sinne des Worts, und zwar auch nur so weit ihr Kapital wirklich producirt. Ganz anders gestaltet sich die Sache dagegen bei dem Steuerobject. Hier gelten folgende Grundsätze.

Zunächst ergibt sich daraus derjenige, wodurch sich formell die directe Steuer von der indirecten unterscheidet. Die Güterlehre zeigt, daß der Werth vom Kapitale geschieden ist. Dasselbe Kapital hat unter verschiedenen Umständen auch einen verschiedenen Werth. Dieser Werth des Kapitals oder das in demselben gegebene „Vermögen" kommt nun zur Erscheinung und wird gemessen an dem aus dem Kapitale entstehenden Einkommen, dem wirthschaftlichen Werthe seines Products. Will ich daher das Kapital für dasjenige zahlen lassen, was es durch die Verwaltung mehr werth ist, so muß ich nicht seine Quantität zu Grunde legen, sondern sein Einkommen. Ich muß daher das Einkommen vom Kapitale scheiden, und es selbständig zum gemessenen (s. unten) Object der Steuer machen. Und diejenige Steuer nun, deren Object das von einem bestimmten Kapitale selbständig berechnete Einkommen aus dem letztern ist, ist die directe Steuer.

Das ist der einfache formale Begriff der directen Steuer. Die Factoren ihrer Berechnung in Steuereinheit und Steuerfuß s. unten. Aber eben aus diesem streng formalen Wesen derselben folgt ihr weiteres Moment, ohne welche ihre Stellung im Steuersysteme und namentlich ihr Verhältniß zur Einkommensteuer nicht erklärt werden kann. Denn es leuchtet ein, daß sie der Form nach ebenso gut eine Besteuerung des Einkommens enthält wie alle andern Arten. Es wird daher nothwendig, ihren wesentlichen Unterschied hervorzuheben.

Da nämlich die directe Steuer den Werth der Leistungen der Verwaltung eben für das Kapital als Object der persönlichen Thätigkeit für den Erwerb aus demselben zahlt, so ist sie auch gegen das Maß und die Tüchtigkeit dieser persönlichen Thätigkeit an sich gleichgültig, denn ihr Object ist nicht der wirkliche Erwerb durch die Person, den das Kapital besitzt, sondern dieser Erwerb, insofern er für das Kapital durch die Verwaltung bedingt ist. Aus dieser principiellen Gleichgültigkeit gegen die zufällige Tüchtigkeit des Besitzenden folgt, daß jede directe Steuer eine möglichst feste ist, und nur langsam, aber für alle gleichartigen

Kapitalien in gleichem Maße steigen muß. Sie kann und muß daher gefordert werden, auch wenn das Kapital in Wirklichkeit einmal gar kein Einkommen hat, weil sie sich auf den dauernden Werth des Kapitals bezieht und nicht auf denjenigen Theil desselben, der auf der Persönlichkeit des Besitzers beruht. Auf dem Punkte, wo die letztere beginnt, beginnt die dritte Steuerart, die Einkommensteuer, mit ihren eigenthümlichen Principien.

Das sind nun die Grundsätze für die directe Steuer, an welche sich das System derselben anschließt.

Das Kapital selbst nämlich ist kein einfacher Begriff, und mithin gibt es auch keine einfache und gleiche directe Steuer. Wir unterscheiden vielmehr drei Arten des Kapitals, das Güterkapital, das Werthkapital und das persönliche Kapital. Danach unterscheiden wir auch drei Arten der directen Steuer, die Grundsteuer, die Rentensteuer und die Erwerbsteuer.

Das Wesen dieser drei Arten der directen Steuer bestimmt sich nun an der Natur nicht etwa des Einkommens, sondern des Kapitals, aus welchem das Einkommen als Steuerobject genommen wird. Dabei ist es klar, daß es keine absolute Scheidung der drei Kapitalsarten gibt; denn dieselben sind organische Begriffe, d. h. sie erscheinen alle zugleich in jedem Kapital. Die obigen Formen bedeuten daher nicht drei absolut geschiedene Arten des Kapitals, sondern die Herrschaft einer Art desselben über die beiden andern mit ihm verbundenen. Danach charakterisiren sie sich in folgender Weise.

Die Grundsteuer bezieht sich auf alle diejenigen Arten des Güterkapitals, bei denen die producirenden Kräfte des Grundes und Bodens, und zwar unter Mitwirkung des Werth- und Güterkapitals, den Erwerb erzeugen. Insofern sie die Bedingungen dieser Production sind, erscheinen sie ebendeshalb als Theile des Grundkapitals und sind daher nicht selbständige Steuerobjecte. (Wirthschaftsgebäude, Werkzeuge, Betriebskapital.) Die wirthschaftlichen Unterschiede des Grundes und Bodens bedingen dann die Unterschiede in der Grundsteuer, und so entsteht das System der Grundsteuer.

Das Object der Rentensteuer ist das zu einem selbständigen Erwerbe angelegte Werthkapital, das wieder für die Steuer drei Haupterscheinungen hat; es ist entweder als Hypothek der selb-

ständig gewordene Werth eines einzelnen Gutes, oder als Actie der Werth einer Unternehmung, oder als Staatspapier ein Theil des in der Staatswirthschaft begriffenen Werthes. Das Object dieser Steuer ist der Zins (oder die Rente); die Steuer selbst heißt die Rentensteuer.

Die Erwerbsteuer endlich hat zu ihrem Objecte das in einer gegebenen Unternehmung thätige persönliche Kapital, das durch seine Verwendung auf ein gewisses Werth- und Güterkapital den Ertrag desselben erzeugt. Das Object dieser Steuer ist eben dieser wahrscheinliche Ertrag, bei dessen Bemessung ein durchschnittliches Maß von persönlicher Tüchtigkeit zu Grunde gelegt wird. Diese Steuer nun entfaltet sich durch die große Verschiedenheit der Unternehmungen zu einem Systeme von Steuerarten, dessen Basis jedoch wieder der Unterschied des eigentlichen durch die Production oder durch den Verkehr mit den Gütern entstehenden Erwerbes ist. Der ersten Klasse gehören die Steuern auf Gewerbe, das persönliche erwerbende Kapital und die eigentliche Unternehmung an; die zweite Art wird durch die Steuer auf die Verkehrsacte oder die Verkehrssteuer (Stempelsteuer, s. unten) gebildet. Dabei ist es natürlich, daß gerade dieses Gebiet durch die Entwickelung des wirthschaftlichen Lebens selbst in beständiger Entwickelung begriffen ist, und daher auch die größten Verschiedenheiten bei den verschiedenen Völkern darbietet.

Das nun sind Wesen und System der directen Steuern. Einen ganz andern Charakter bieten die indirecten Steuern dar.

Wir haben hier die Verkehrssteuer, die wir zuerst als selbständige Steuerkategorie aufgestellt, aber unter den Begriff der Einkommensteuer gefaßt haben, von derselben getrennt und der Kategorie der Erwerbsteuer als Unterart zugewiesen. Wir glauben, daß dies kaum einer Rechtfertigung bedürfen wird, wenn man unsern wie wir glauben wesentlich klaren Begriff der Einkommensteuer ins Auge faßt.

b) Die indirecten Steuern oder die Besteuerung der Arbeit.

Auch die indirecte Steuer ist gerade wie die directe der Ersatz der Leistungen, welche die Verwaltung ihrerseits für die Productivität des in der Arbeit als solcher thätigen persönlichen

Kapitals dem Einzelnen bietet. Allein die Arbeit als ſolche, vom Kapital und ſeinen Verſchiedenheiten getrennt und ganz ſelbſtändig gedacht, hat für ihre Verwerthung Bedingungen ganz anderer Natur; für ſie arbeitet die Verwaltung des perſönlichen Lebens im weiteſten Umfange, namentlich die Thätigkeit derſelben für perſönliche Sicherheit, für Geſundheit und vor allem das Bildungsweſen. Steuerſubject und Steuerobject nehmen hier daher auch andere Natur an, und das Verhältniß beider iſt bei der indirecten Steuer jetzt leicht zu bezeichnen.

Während bei der directen Steuer das Subject ſtets ein Kapital beſitzt, iſt für die indirecte Steuer *jedes* Individuum ein Steuerſubject, ſelbſt der Ausländer, der ſich auch nur die kürzeſte Zeit im Staate aufhält; denn auch für ſeine Sicherheit ſorgt die Verwaltung. Das iſt einfach. Schwieriger dagegen iſt die Frage in Beziehung auf das Steuerobject.

Es iſt nämlich zunächſt klar, daß die vom Kapital getrennt gedachte Arbeit überhaupt kein Steuerobject ſein kann, ſo wenig wie die abſolut kapitalloſe Perſönlichkeit; und zwar formell ſchon deshalb nicht, weil ſie nicht gemeſſen werden kann. Zum Steuerobjecte wird ſie erſt da, wo ſie, und zwar wiederum vom Kapital getrennt, *ſelbſtändig* erſcheint. Das nun iſt nur auf einem Punkte der Fall, nämlich in der Conſumtion, welche die Arbeitskraft braucht, um zu exiſtiren. Das Steuerobject der Beſteuerung der Arbeit iſt daher die Summe der Verzehrungsgegenſtände der arbeitenden Perſönlichkeit. Allein der Ertrag der Verzehrungsmittel iſt unberechenbar, aus naheliegenden Gründen. Es iſt daher unmöglich, wie bei der directen Steuer im Steuerobjecte das Gut von ſeinem Ertrage zu ſcheiden und durch die Meſſung des erſtern zu der des letztern zu gelangen. Die indirecte Steuer muß daher die Ertragsfähigkeit ihres Güterobjects als unmeßbar ganz beiſeite laſſen, und *das Gut ſelbſt während ſeiner Verzehrung als Steuerobject* ſetzen, meſſen und beſteuern. Das iſt der formelle Unterſchied zwiſchen directer und indirecter Steuer. Aber bei aller formalen Unterſcheidung iſt ihrem Weſen nach die indirecte Steuer der directen im Hauptpunkte *gleich*. Denn auch die indirecte Steuer iſt gegen den wirklichen Ertrag der in ihrer Conſumtion beſteuerten Arbeit ebenſo gleichgültig wie die directe gegen den wirklichen Ertrag des Kapitals. Ob die Perſon arbeitet

oder nicht, ob sie mit der Arbeit etwas verdient oder nicht, ist durchaus indifferent für die indirecte Steuer; sie tritt mit dem Augenblicke des Consums selbst ein, wie die directe mit dem Dasein des Kapitals. Das nun ist formell wieder sehr einfach; allein es ist klar, daß es ebenso wenig eine von dem Kapitalbesitze absolut zu scheidende Arbeitsfähigkeit, als eine durch den Kapitalbesitz nicht beeinflußte Verzehrung gibt. Es ist daher auch klar, daß es ebenso wenig eine einfache Verzehrungssteuer geben kann, als es eine einfache Kapitalssteuer gibt. Vielmehr erzeugt nun jenes Verhältniß zum Kapital zwei große Grundformen des Consums, an welche sich die beiden Grundformen aller indirecten Steuern anschließen, die wir am besten als die Verzehrungs- und die Genußsteuern bezeichnen können.

Das Object der Verzehrungssteuer nämlich ist die Gesammtheit aller derjenigen Gegenstände, welche zur Erhaltung jedes persönlichen Lebens nothwendig sind. Als solche bezeichnen wir die Pflanzen, die thierischen und die elementaren Nahrungsmittel (Brot, Fleisch, Salz); dann Wohnung und Feuerung nebst dem Licht. Für die Verzehrungssteuer ist daher unbedingt jedes Individuum Steuersubject; sowie dieselbe eingeführt ist, ist sie vollständig gegen die Ertragsfähigkeit der Arbeit so wie gegen alle Verhältnisse des Individuums gleichgültig; und eben darin liegt der Grund, weshalb die neuere Zeit aus der absoluten Verzehrungssteuer die bedingte gemacht hat, das ist diejenige, welche die Ertragsfähigkeit der in den Verzehrungsgegenständen besteuerten Arbeit voraussetzt und darauf das eigenthümliche System der neuern Verzehrungssteuer gebaut hat, das wir später darstellen werden.

Wesentlich anders ist das Verhältniß der Genußsteuer. Ihre Basis ist der Gedanke, daß der höhere Preis der Mittel für die Befriedigung des Genusses eine höhere Ertragsfähigkeit gewisser Arbeiten voraussetzt, welche wieder stets durch den höhern Grad der Civilisation bedingt ist, zugleich aber auch von dem Besitze eines großen Kapitals abhängt. Daraus entspringen die tiefgehenden Unterschiede zwischen ihr und der Verzehrungssteuer, und es hat zur Unklarheit über die ganze Frage nach der indirecten Steuer sehr viel beigetragen, daß man diesen Unterschied nicht formulirt hat. Derselbe erscheint durchgreifend sowol bei dem Steuersubject als dem Steuerobject, und erzeugt damit die

große Differenz des Steuerfußes für Verzehrungs- und Genußsteuer, ohne welche das ganze indirecte Steuersystem nicht richtig beurtheilt werden kann.

Während nämlich bei der Verzehrungssteuer *jedes* Individuum mit oder ohne Willen und Vermögen Steuersubject ist, wird bei der Genußsteuer nur derjenige besteuert, der sich selbst besteuern lassen *will*, und zwar indem er die Genußmittel kauft. Jeder *kann* sich daher der Genußsteuer entziehen, und wenn er es nicht thut, so thut er es nicht, weil seine Einnahme ihm erlaubt, in dem Preise der Genußmittel die Steuer zu zahlen. Die *Genußsteuer ist daher die indirecte Steuer der Besitzenden*, während die Verzehrungssteuer die *staatsbürgerliche* indirecte Steuer ist. Ebendadurch nun wird die Frage nach dem Steuerobject der erstern so wichtig. Denn sie bezeichnet den Punkt, auf welchem neben der Person auch das Kapital in die Verzehrung hineintritt. Ihre Aufgabe ist es, diejenigen Gegenstände zu bestimmen, bei denen dies der Fall ist, um an sie den höhern Steuerfuß anlegen zu können. Das Mittel zur Lösung derselben besteht darin, daß der Genuß theils in der Substanz selbst, theils aber auch in der Qualität derselben gefunden wird; die Schwierigkeit dagegen wieder theils in der Messung dieser Qualität, theils in der Durchführung der wirklichen Besteuerung, theils aber in der Sache selbst, indem dem einen Theile der Bevölkerung oft das schon als bloßes Nahrungsmittel gilt, was für den andern ein Genuß ist. Hier ist daher bei völliger Uebereinstimmung in der Sache selbst die größte Verschiedenheit in der Ausführung, und in keinem Punkte weichen die Steuergesetzgebungen so weit voneinander ab als hier. Immer aber werden sich alle einschlagenden Erscheinungen auf die obigen Kategorien der indirecten Steuer zurückführen lassen.

Erst dann nun, wenn man in dieser Weise die directe und indirecte Steuer festgestellt hat, läßt sich Wesen und Inhalt der Einkommensteuer bestimmen.

Es scheint uns nicht wesentlich, daß man die Verbrauchs- und Genußsteuern als strenge Kategorien annehme, da sich die Unterscheidung eigentlich bei gar keinem Object absolut durchführen läßt. Wohl aber ist der Unterschied wesentlich für die richtige Beurtheilung des Steuerfußes, von dem wir unten zu reden haben.

c) Die Einkommensteuer.

Bei der Einkommensteuer nun muß man davon ausgehen, daß zunächst ihr Name ein nicht glücklicher ist, da jede Steuer eine Einkommensteuer ist. Doch müssen wir ihn beibehalten. Ferner ist es klar, daß, wenn die beiden Elemente alles wirthschaftlichen Lebens, Kapital und Arbeit, bereits das, was die Verwaltung für sie geleistet hat, in der Steuer zahlen, in der That das Einkommen aus beiden nicht noch einmal besteuert werden kann, weil es neben Kapital und Arbeit nicht auch noch besondere Bedingungen für seine Existenz fordert. Dagegen leuchtet ein, daß sowol die directe als die indirecte Steuer gegen die Verschiedenheit des wirklichen Einkommens aus den gleichen Quantitäten von Arbeit und Kapital gleichgültig sind, und daher gerade durch diese formale Gleichheit eine wirkliche Ungleichheit der Besteuerung hervorbringen. Es ergibt sich daraus, daß es eine Steuer geben muß, welche die Differenz zwischen dem in der directen und der indirecten Steuer gesetzlich angenommenen durchschnittlichen Einkommen und dem wirklichen Einkommen der individuellen Wirthschaft ausgleicht, und diese auf dem durch die directe und indirecte Steuer somit *nicht* getroffenen Einkommen aus Kapital und Arbeit ruhende Steuer ist die *Einkommensteuer*.

Aus diesem Wesen der Einkommensteuer folgt ihre allgemeine Stellung im Steuersysteme. Sie entsteht mit dem Gefühle, daß, vermöge des fortgeschrittenen wirthschaftlichen Lebens das Einkommen aus Kapital und Arbeit nicht mehr blos durch Quantität und Qualität der letztern allein, sondern wesentlich durch das Moment der individuellen Tüchtigkeit bedingt sei. Die Voraussetzung dieser großen Thatsache ist eine doppelte, und es ist unmöglich, diesen Voraussetzungen gegenüber die hohe geschichtliche Bedeutung der Einkommensteuer zu verkennen. Die erste dieser Voraussetzungen nämlich ist die *gewerbliche Freiheit*; diese liegt im Gebiete des öffentlichen Rechts und seiner Entwickelung. Die zweite ebenso wesentliche Voraussetzung aber liegt in der Entwickelung der Volkswirthschaft; sie besteht in der Loslösung des Werthes aller Güter von den Gütern selbst, und der Thatsache, daß in der Production des Werthes, in der Behandlung und Ver-

werthung des Werthes die Bedingung für den Einzelnen liegt, auch ohne eigenen Kapitalbesitz sich einen Erwerb zu schaffen, der dem des Kapitalbesitzenden gleich ist. Die Form, in der dies erscheint, ist vor allen Dingen der Credit. Durch die Selbständigkeit des Werthes wird neben Kapital und Arbeit der Credit die dritte große Quelle alles Einkommens, ein Satz, den wir in der Nationalökonomie dadurch ausdrücken, daß wir den Credit das wahre Kapital der Unternehmung genannt haben. Die Bedingung dafür aber, daß der Einzelne neben seinem Kapital und seiner Arbeit auch noch den Credit habe, ist eben keine andere als seine persönliche Tüchtigkeit, und diese wird daher zu einer selbständigen, weder durch die directe noch die indirecte Steuer getroffenen Quelle des Einkommens, die aber ihrerseits wieder steuern muß, weil die Innere Verwaltung, je weiter sie kommt, desto mehr gerade für die Entwickelung der wirthschaftlichen Tüchtigkeit und ihre Kapitalsform, den Credit, zu leisten hat. Die Steuer auf diesem Theile des Einkommens nun, der durch diese wirthschaftliche Individualität gefordert und andererseits gegeben wird, ist die eigentliche und wahre Einkommensteuer; und diese Einkommensteuer ist daher die Steuer, welche mit der Epoche der freien wirthschaftlichen Individualität im Leben der Völker auftritt. Das ist ihre Stellung und ihre Geltung und an sie schließen sich die Consequenzen für Subject und Object derselben, wie sich im dritten Theile ergeben wird.

d) Charakter der Steuersysteme von England, Frankreich und Deutschland.

Der enge Zusammenhang des Wesens der Steuer mit der Entwickelung von Staat, Gesellschaft und Wirthschaft macht es erklärlich, daß das reine System weder allenthalben vorhanden, noch auch in seiner bisherigen Entwickelung gleichartig bei den einzelnen Völkern aufgetreten ist. Es ist aber ebendeshalb von höchstem Interesse, den Charakter dieses Systems, wie sich derselbe bei den einzelnen Völkern entwickelt hat, in seinen Grundzügen darzulegen. Dieser bildet ein höchst wesentliches Element der innern Geschichte desselben, und es kann nicht lange dauern, bis dies in der ganzen Staatswissenschaft anerkannt wird. Auch hier

nun bieten England, Frankreich und Deutschland so wesentliche Unterschiede dar, daß wir in ihnen wieder die Grundformen des ganzen europäischen Steuerwesens wiederfinden.

Die Gemeinsamkeit der Grundlage aber bleibt, und diese besteht darin, daß, während die einfachen Steuerformen aus einer Reihe von Gründen der Geschlechts- und Ständeordnung angehören, das System den Ausdruck des Sieges der staatsbürgerlichen Gesellschaft bildet, während wieder innerhalb des Systems das Auftreten der Einkommensteuer einerseits die Entwickelung des Verkehrs mit den Werthkapitalen, andererseits die sociale Auffassung in der Gesetzgebung und Verwaltung bedeutet. Von diesem Standpunkte gewinnt die Individualität der Steuersysteme bei den einzelnen Völkern eine weit über die bloße Finanzwissenschaft hinausgehende Wichtigkeit.

Was nun zuerst in dieser Beziehung das englische Steuersystem betrifft, so müssen wir die Art und Weise der gewöhnlichen Darstellung, nach welcher die einzelnen Steuern einfach nebeneinandergestellt werden, wol für nicht ausreichend halten, was z. B. die Unklarheit des Bildes beweist, das man erhält, wenn man Vocke mit Gneist und Czörnig zusammenstellt.

Das Steuersystem Englands beruht vielmehr darauf, daß in ihm alle im Systeme aufgeführten Steuern erscheinen, aber freilich in ungeregelter Ordnung und unter ganz verschiedenen Bezeichnungen. Das beruht darauf, daß England nie eine systematische Steuergesetzgebung gehabt hat, sondern daß hier das alte System der grundherrlichen, ständischen und königlichen Steuern neben dem staatsbürgerlichen Steuersystem fortbesteht, sodaß derselbe Name oft ganz verschiedene Steuern bezeichnet, während ganz verschiedene Namen ganz dieselben Steuerkategorien bedeuten. Dadurch wird es nothwendig, für das unklare Verhältniß ein festes Princip aufzustellen, durch welches man sich zurechtfindet. und dieses Princip besteht darin, daß die staatsbürgerlichen Steuern in England diejenigen sind, welche nach dem Einkommen berechnet werden, und den Schilling oder den Denier auf das Pfund als Steuereinheit haben, während die alten Steuern auf dem Objecte als solchem ruhen und daher mit einem historischen und willkürlichen Steuerfuße erscheinen. Das gilt natürlich vorzugsweise von den directen und den Einkommensteuern, während die in-

directen Steuern durch den Gedanken einer möglichſten Entlaſtung der Verzehrung und des Verbrauchs beherrſcht werden. Von dieſem Geſichtspunkte aus gewinnt die Anwendung des Syſtems auf das engliſche Steuerweſen folgenden Inhalt.

Das Syſtem der directen Steuern enthält als die Reſte der alten Steuern die Vermögensſteuer und die Monatsgelder. Die alte Grundſteuer oder Land tax iſt der Uebergang zum neuen Steuerſyſteme, indem ſie neben einer wenn auch höchſt unvollkommenen Schätzung des Grundertrags ſchon die Werthkapitalien mit einer Rentenſteuer belegt, welche hier noch als Vermögensſteuer erſcheint. Daneben beſtehen die alten Erwerbſteuern als Licences fort, mit dem ausgeprägten Charakter einer ſtändiſchen Gewerbebeſteuerung und endlich die Verkehrsſteuern in den Erbſchafts- und Stempelſteuern (Legacy and stamp duties). Die erſten Steuern faßt nun die Income tax in das ſpecifiſche Syſtem der engliſchen directen Steuer zuſammen, indem ſie die Grundſteuer, die Rentenſteuer und die Erwerbſteuer in ihren verſchiedenen Formen als Beſteuerung des Einkommens aus dieſen einzelnen Erwerbsquellen ſpecificirt, die Steuereinheit des Pfund Sterling zu Grunde legt, und einen Procentſatz als Steuerfuß ſetzt. Daneben beſtehen aber die alten Steuern fort; die natürliche Folge iſt, daß ſie, namentlich die alte Land tax, den Charakter der Steuern verlieren und als eine Grundlaſt angeſehen werden, welche wie jede Hypothek ablösbar iſt. Das Reſultat iſt, daß die eigentliche directe Steuer Englands jetzt die Income tax iſt, die man alſo durchaus nicht mit der eigentlichen Einkommenſteuer verwechſeln darf, wie es nur zu oft geſchieht.

Das Syſtem der indirecten Steuern enthält in ſehr ausgeprägter Weiſe, und ſtärker als irgendwo auf dem Continent, den Unterſchied zwiſchen den Verzehrungs- und den Genußſteuern; nur mangelt beiden das Syſtem. Die Verzehrungsſteuer beſteht in der Excise und zum Theil im Zoll; die Genußſteuer iſt zum Ausdruck gebracht in den Assessed taxes, eine Steuerart, die auf dem Continent noch nicht nachgeahmt iſt. Die Wohnungsſteuer (habited houses duty) iſt freilich ebenſo ſehr als eine directe Steuer anzuſehen.

Eine eigentliche Einkommenſteuer gibt es nun durch die hohe

Ausbildung der Income tax nicht; das Princip des gleichen Steuerfußes, das den Charakter der erstern ausmacht, fehlt. Doch liegt der eigentliche Mangel des englischen Steuersystems, wie wir unten sehen werden, in dem Mangel eines festen Katasters, und dieser ist es, der dasselbe auch praktisch tief von den gleichartigen Steuern des Continents unterscheidet.

Frankreich. In wesentlich verschiedener Weise hat sich dagegen das Steuersystem Frankreichs gestaltet. Auch Frankreich hatte bis zur Revolution das alte in ganz Europa gültige Steuersystem mit der Basis der grundherrlichen directen und der königlichen (staatlichen) indirecten Steuer. Die Revolution brach auch mit dieser historischen Gestalt, und auch hier versuchte sie ein Steuersystem auf Grundlage rein abstracter Principien aufzubauen. Das erwies sich sehr schnell als unthunlich. Frankreich ward daher gezwungen, den ursprünglichen Standpunkt des Steuersystems der Revolutionsepoche alsbald zu verlassen und eine Steuer nach der andern hinzuzufügen, sodaß es beinahe alle Grundformen der Steuern wieder bei sich einführte. Die kurze Geschichte des französischen Steuersystems ist daher der allerdings höchst interessante historische Beweis, daß das Princip der einzigen Steuer unhaltbar ist. Allein eben dadurch, daß sich die Steuerarten in Frankreich erst successiv und gleichsam zwangsweise entwickeln, hat das französische Steuersystem etwas Zufälliges und Lückenhaftes, sodaß es bei großer Vollendung in der technischen Verwaltung, organisch dennoch weit hinter dem deutschen zurücksteht. Der historische Ueberblick ist dabei von nicht geringem Interesse, und es ist auch hier nicht richtig, einfach die Steuerarten nebeneinander aufzuzählen. Es lassen sich dabei ganz bestimmte Stadien in der Entwickelung unterscheiden.

Die erste Epoche beginnt mit der Aufhebung des ganzen historischen Steuersystems auf Grundlage der Nacht des 4. August 1789. Die Constituante, vollständig beherrscht von den so stark social gefärbten Anschauungen der Physiokraten, ging von dem Grundsatze aus, daß die Grundsteuer die einzige Steuer sein solle. So entstand das Gesetz vom 23. November 1790, die Einführung der contribution foncière enthaltend, das noch gegenwärtig die Basis der Grundsteuer ist. Aber unmittelbar daran schloß sich die Erkenntniß, daß die Grundsteuer nicht ausreiche.

Das Gesetz vom 18. December 1790 führte daher neben derselben die contribution personnelle et mobilière ein, die Besteuerung des persönlichen Kapitals in der erstern, die des Werthkapitals in der zweiten enthaltend, und das gleichzeitige Gesetz vom 19. December 1790 regelte das Enregistrement, die eigenthümliche Verbindung des Gebühren- und Verkehrssteuerwesens in Frankreich, aber noch ohne Stempel. So waren die Formen des Kapitals besteuert, und jetzt trat das sociale Moment hervor. Die Constituante hob nämlich ein Jahr später alle indirecten Steuern auf (Gesetz vom Februar 1791), dagegen führte sie die Erwerbsteuer als Contribution des patentes ein (Gesetz vom 17. März 1791); auch die letztere Steuer wurde jedoch im Jahre 1793 aufgehoben, und so beruhte jetzt das ganze Steuerwesen auf den obigen Formen der Kapitalsbesteuerung. Das war der Inhalt der ersten Epoche.

Nach dem Terrorismus trat nun mit der allmählich platzgreifenden Verwaltung die zweite Epoche unter dem Directorium ein, mit ihr die erste Ordnung der Verwaltung. Sie fordert vor allem einen regelmäßigen Eingang der Steuern. Das Directorium läßt daher noch das Princip der Revolution bestehen, bildet aber die directen Steuern zu einem Systeme aus. Zuerst führt das Directorium die Erwerbsteuer (Contribution des patentes) wieder ein (an IV); dann ward zu dem Enregistrement die Gesetzgebung über die Stempel hinzugefügt, deren erster Theil (Gesetz vom 30. September 1797) den Stempel als Verbrauchssteuer, der zweite Theil (Gesetz vom 3. November 1798) den Stempel als Verkehrssteuer aufstellt. Daran schließt sich das neue Gesetz über die contribution des portes et fenêtres (Gesetz vom 4. November 1798), der erste Versuch, das Gesammteinkommen mit der Steuer in seiner Haupterscheinung, der Wohnung, zu treffen; und endlich ward die Grundsteuer definitiv regulirt (Gesetz vom 3 Frimaire an VII). Aber noch ist die Consumtion unbesteuert. Die Frage, ob das Kapital allein die Lasten der Verwaltung tragen kann, ist nicht beantwortet, denn theils ist die Unordnung noch zu groß, theils hat man versucht, sich mit den Assignaten zu helfen. Erst mit Napoleon beginnt mit der strengen Verwaltung die Frage, ob man mit dem bisherigen Systeme ausreichen könne. Die Antwort war einfach; sie bildet die dritte Epoche.

Diese dritte Epoche ist charakterisirt durch die Herstellung der

ſyſtematiſchen indirecten Beſteuerung, die freilich erſt ſucceſſive eintritt, aber unter Napoleon I. doch vollſtändig fertig daſteht. Zuerſt das Syſtem der eigentlichen Verzehrungsſteuer in den droits réunis, Geſetz vom 23. Februar 1804 (Beſteuerung der Getränke, Fuhrwerke, Spielkarten und Einführung gewiſſer Gebühren); daran ſchließt ſich die Steuer auf Salz durch Decret vom 11. Juni 1806; dann die Einführung des Tabacksmonopols (Decret vom 27. December 1810), und das Schießpulvermonopol (Decret vom 16. März 1813); die Beſteuerung des Rübenzuckers folgt erſt am 18. Juli 1837. Das Zollweſen ging daneben ſeinen eigenen Weg; der Steuerzoll war untergeordnet, der Kampf gegen England die Hauptſache; erſt der Tarif von 1822 enthält zugleich eine ſyſtematiſch durchgeführte Verzehrungsſteuer neben dem Schutzzoll. So iſt jetzt das Syſtem fertig und bis auf unſere Zeit iſt im weſentlichen nichts daran geändert.

Faßt man nun dieſes franzöſiſche Syſtem im ganzen auf, ſo iſt ſein organiſcher Charakter klar. Es iſt nicht fähig, dem wirklichen Einkommen aus dem Werth- und perſönlichen Kapital zu folgen; ihm fehlt nicht blos gänzlich die Rentenſteuer, ſondern auch jede Art der Einkommenſteuer, da ſelbſt die Thor- und Fenſterſteuer durch das Geſetz vom 3. November 1802 zu einer bloßen Repartitionsſteuer geworden iſt. Daher iſt das große Werthkapital ſowie der Unternehmungsgewinn in Frankreich am wenigſten in ganz Europa beſteuert, und nachdem in den Hauptſtädten ſogar die Thür- und Fenſterſteuer, welche die Einkommenſteuer noch erſetzen ſollte, auf die ſtädtiſche Thorſteuer (Octroi) übermittelt iſt, liegt die weſentliche Laſt der Steuern auf Grundbeſitz, Arbeit und Verkehr. Das iſt die Folge davon, daß man ein abſtractes Syſtem der Beſteuerung erzwingen wollte, ohne dieſes Syſtem ſelbſt zu beſitzen. Frankreichs Steuerverwaltung iſt daher vielleicht die vollkommenſte, ſein Steuerſyſtem das unvollkommenſte in Europa.

Deutſchland. Neben Frankreich und England ſteht nun Deutſchland wieder in eigenthümlicher Weiſe da. Auch in ſeinem Steuerweſen hat es ſeinen doppelten Charakter. Es herrſcht in demſelben derſelbe hiſtoriſche Grundzug und Gedanke, aber die Steuerſyſteme ſeiner Theile ſind wieder innerhalb dieſer Baſis verſchieden. Wir müſſen dabei leider conſtatiren, daß wir faſt

von der Hälfte der deutschen Steuersysteme nichts wissen, und uns daher begnügen, den Charakter der beiden Haupttheile, Oesterreichs und Preußens, zu bestimmen. Es ist eine eigene Arbeit, die Zusammenstellung aller geltenden Besteuerungen auf Basis des Systems auszuarbeiten. Erst dann wird es neben der theoretischen eine positive deutsche Steuerwissenschaft geben. Der Charakter des Ganzen aber ist auch so nicht schwer zu bestimmen.

Während nämlich England im 18. Jahrhundert einige ziemlich rohe Experimente macht, um ein Steuersystem zu finden, und Frankreich unter der Last seiner grundherrlichen und ständischen Steuern zu Grunde geht, um mit seiner Revolution zwar zu einem Princip, nicht aber zu einem System zu gelangen, beginnt in Deutschland schon im Beginn des 18. Jahrhunderts die ernsthafte Arbeit im Steuerwesen. Und schon hier zeigt sich der tiefverschiedene Charakter Oesterreichs, Preußens und der kleinern Staaten.

Preußens Charakter ist überhaupt eine außerordentliche administrative Tüchtigkeit, aber verbunden mit einer viel zu großen Hochachtung vor den ständischen und großherrlichen Vorrechten, an der auch die besten Dinge nur zu oft scheitern. Oesterreich ist viel weniger tüchtig in administrativer Beziehung, aber dafür auch rücksichtslos gegen jedes Vorrecht, wo es sich um das Ganze des Staats handelt. Die kleinen Staaten dagegen haben von jeher im praktischen Leben keinen Raum für große Gesichtspunkte gehabt. Das nun zeigt sich auch im Steuerwesen; seine Geschichte gewinnt dadurch ein besonderes und eigenthümliches Interesse.

Preußen, aus verschiedenen Ländern zur Einheit erwachsend, und gezwungen, die historischen Rechte derselben anzuerkennen, beginnt seine Steuergesetzgebung mit dem, was durch seine administrative Ausbildung gefordert wird, der Gesetzgebung über die landesherrlichen Steuern, namentlich die Verzehrungssteuer, schon 1641, der die Gesetze von 1680 und 1684 zunächst für die Kurmark folgten. Tiefergehende Reformen im ganzen fehlen; aber die Tüchtigkeit der Verwaltung ersetzt den Mangel am Princip, und die Sparsamkeit des 18. Jahrhunderts macht die Steuererhebung überflüssig. So tritt Preußen mit seinem ganzen alten Steuersysteme in das 19. Jahrhundert hinein. Die Schlacht von Jena ist der Wendepunkt. Die Rettung des Staats durch die

ständischen Ordnungen ist ebenso unmöglich als durch die administrativen: der Staat muß sich der staatsbürgerlichen Gesellschaft hingeben. Den entscheidenden Schritt dafür bildet bekanntlich die Städteordnung und die Gewerbefreiheit; an sie schließt sich das neue Steuersystem der napoleonischen Kriegszeit, in ihm der merkwürdige Kampf der staatsbürgerlichen und grundherrlichen Gesellschaft. Die Edicte vom 27. und 28. October 1810 sprechen zuerst den Grundsatz aus, daß alle Staatsbürger gleichmäßig und ohne Unterschied an den Steuern theilnehmen sollten, und hoben alle grundherrlichen Steuervorrechte auf. Allein die Verordnung vom 12. Mai 1814 stellte diese Vorrechte einfach wieder her, und von da an beschränkt sich die systematische Entwickelung des preußischen Steuerwesens auf die Herstellung des Systems in allen übrigen Gebieten der Steuer, mit Ausnahme der Grundsteuer. Doch kommt während der napoleonischen Kriege nur noch die Gewerbesteuer in ihrer ursprünglichen freien Form zur Geltung. Erst nach dem Pariser Frieden, und nachdem die neuen Gebietstheile ihre formelle Verbindung mit Preußen gefunden, tritt die eigentliche Epoche der Steuergesetzgebung ein. Das System, offenbar nicht vorbereitet, ward in den Jahren 1820—22 durch die Steuergesetzgebung begründet, und beruht auf folgenden Elementen, die dann später nur auf Einem allerdings wesentlich Punkte geändert sind.

Die directe Besteuerung hat für die Grundsteuer und für die Erwerbsteuer besondere Gesetze (vom 30. Mai 1820 und das neue Gewerbsteuergesetz vom 30. Mai 1820) nebst der Eisenbahn und Bergwerksbesteuerung. Die Rentensteuer dagegen ist erst durch das Gesetz über die klassificirte Einkommensteuer vom 1. Mai 1851 eingeführt und vertritt die eigentliche Einkommensteuer, während die Verkehrs- (Stempelsteuer) 1822 definitiv geordnet wird. Diese preußische Auffassung hat dann die Einführung der Rentensteuer auch in den meisten andern deutschen Staaten bestimmt. (S. unten.)

Die indirecte Besteuerung hat ihre eigenthümliche Gestalt zunächst in der Unterscheidung der Mahl- und Schlachtsteuer von der Klassensteuer (Gesetz vom 30. Mai 1820); daneben die Salzsteuer (Gesetz vom 17. Juni 1820) und die Getränke- und Tabacksteuer (Gesetz vom 8. Februar 1820), die dann zum Theil später modificirt sind. Die Genußsteuern liegen theils in den Zolltarifen

(erſter von 1818, dann Zollverein und franzöſiſcher Handelsvertrag), theils in der Stempelſteuer (Geſetz vom 7. März 1822); es iſt charakteriſtiſch, und ein weſentlicher Unterſchied von England und Frankreich, daß Preußen und mit ihm ganz Deutſchland eigentlich keine ſelbſtändige Genußſteuer kennt, da die Getränkeſteuer doch im Grunde Verzehrungsſteuer iſt.

Die klaſſificirte Einkommenſteuer nun iſt endlich Verbindung der Rentenſteuer und der Reineinkommenſteuer, und als ſolche, wenn auch unfertig, ſo doch eine höchſt beachtenswerthe Erſcheinung, auf die wir ſpäter zurückkommen.

Einen andern Entwickelungsgang hat bei gleichem Charakter die Steuergeſchichte Oeſterreichs. Oeſterreich zeichnet ſich dadurch vor ganz Europa aus, daß es eigentlich die ſyſtematiſche Steuergeſetzgebung des ganzen Welttheiles zuerſt begonnen und für die Grundſteuer auch durchgeführt hat. Sein Grundſteuerſyſtem, begonnen mit dem Consimento Milanese 1713 und beſchloſſen mit ſtabilem Kataſter ſeit 1817, an dem ſich dann das Repartitionsgeſetz für die Grundſteuer von 1869 anſchließt, iſt das Muſter für Frankreich und auch für Preußen geworden. Kaiſer Joſeph hat den Ruhm, das große Princip der allgemeinen und gleichen Beſteuerung zuerſt unter allen Regierungen Deutſchlands und vor der Franzöſiſchen Revolution ausgeſprochen zu haben, klarer als dies je in Frankreich oder Deutſchland in einem Geſetze geſchehen iſt. In ſeinem Steuerregulirungspatent vom 20. April 1785 heißt es, „daß jede Provinz, jede Gemeinde und jeder einzelne Grundbeſitzer nach Verhältniß des Nutzens das Seine in gleichem Maße zur Bedeckung des Staatserforderniſſes beitragen müſſe“. Zwar konnte er ſeine Maßregeln nicht durchführen; aber der Gedanke der gleichen Verpflichtung aller Staatsangehörigen blieb von da an in Oeſterreich lebendig, und das öſterreichiſche Steuerſyſtem iſt ſeit dieſer Zeit das einzige in Deutſchland, welches das große Princip der Gleichheit der Steuer ohne alle Rückſicht auf ſtändiſche und grundherrliche Steuerprivilegien feſtgehalten und durchgeführt hat. Das iſt ſein eigentlicher Charakter, und wenn ſeine Finanzen trotzdem nicht blühten, ſo lag das an ganz andern Urſachen. Die Entwickelung der Steuergeſetzgebung auf jener Baſis iſt dann eine langſame aber ſtetige. Das erſte Ge-

setz ist das Erwerbsteuergesetz von 1812 nach dem Muster des französischen, das 1811 in den italienischen Landen eingeführt war. Dann folgt, wie gesagt, die definitive Ordnung der Grundsteuer durch den stabilen Kataster, seit 1817 begonnen; im Jahre 1829 ward dann das ganze System der grundherrlichen Verzehrungssteuer aufgehoben, und das neue System mit Gleichheit in Steuerfuß und Steuereinheit im ganzen Reiche eingeführt; die erste ständische Form der Stempelsteuer ward durch das Gesetz von 1840 reformirt; das Zollwesen blieb jedoch noch auf seinem alten Standpunkte des Prohibitivsystems. Das war der Zustand vor 1848. Die große Erschütterung dieser Zeit brachte auch für das Steuerwesen Oesterreichs einen neuen Fortschritt, der in den zwei wichtigsten Gesetzen, der Einführung der Einkommensteuer von 1849 und der neuen Stempelgesetzgebung von 1850, zum Ausdruck gelangt, während gleichzeitig das Zollwesen durch die Zollvereinsverträge mit dem Zollverein vom Jahre 1853 zum gemäßigten Schutzzollsysteme überging. Damit stand jetzt das Steuersystem Oesterreichs fest, und ist in seinen Grundzügen ein sehr klares und einfaches. Nur die Aufstellung des Budgets, das seit jener Zeit auch die Regalien in die Kategorie der indirecten Steuern aufnahm, während die Einkommensteuer als directe Steuer auftritt, macht das theoretische Verständniß schwer. Das System selbst ist einfach folgendes:

Die directe Besteuerung besteht in der Grundsteuer (1817) und der davon 1820 geschiedenen Haussteuer einerseits, und in der Erwerbsteuer (1812) andererseits, an welche sich dann die Einkommensteuer anschließt, deren erstes und zweites Kapitel reine Erwerbsteuerformen sind, während das dritte Kapitel die selbständige Rentensteuer enthält, und die Verkehrssteuer in der Stempelsteuer von 1850 in Oesterreich dieselbe Verwirrung der Grundsätze über Gebühr und Steuer enthält wie in den übrigen Ländern Europas.

Das indirecte Steuersystem enthält die Verzehrungssteuer auf Grundlage des Gesetzes von 1829, neben derselben aber die selbständige Besteuerung der Getränke und seit 1850 auch die Rübenzuckersteuer; die indirecte Besteuerung des Salzes und Tabacks geschieht durch die Monopole; eigentliche Luxussteuer erscheint

nur in den Städten (Hundesteuer). Eine selbständige eigentliche Einkommensteuer ist dagegen nicht vorhanden, da der auf dieselbe hinzielende Entwurf von 1869 zurückgenommen.

Das nun, glauben wir, sind die Grundbegriffe der Vergleichung für die Steuersysteme der drei Culturvölker Europas. Es ist leicht, die Vergleichung auf dieser Basis weiter zu führen und damit diesem Theile der Finanzwissenschaft seinen vollständigen Inhalt zu geben. Allein dennoch ist das nur noch die Form, der wirthschaftliche Inhalt erscheint erst in dem Folgenden.

Zweiter Abschnitt.

Die Principien der Besteuerung oder die Steuerpolitik.

Begriff und Inhalt.

Aus dem obigen Inhalt der Steuer an sich entsteht nun der zweite Abschnitt der allgemeinen Steuerlehre dadurch, daß die Steuer in all ihren Formen es mit einer großen und beständig wechselnden Verschiedenheit der Wirthschaften zu thun hat. Es ergibt sich daraus der allgemeine Satz, welcher der ganzen Lehre von der Anlage der Steuer auf die in einem Staate wirklich vorhandenen Wirthschaften, oder dem, was wir kurz die Besteuerung im Unterschiede von der Steuer genannt haben, zu Grunde liegt, daß dieselbe Steuer, je nach der wirthschaftlichen Natur ihres Steuerobjects, bei völliger Gleichheit der Form eine durchaus verschiedene in der Wirkung sein kann. Nun aber soll die Steuer nicht wie die Abgabe blos als eine Schuld gezahlt werden, und auch genügt es natürlich nicht, daß die Steuerobjecte die Fähigkeit haben, sie für einmal zu tragen. Ist die Steuer die Zahlung der Staatsangehörigen für ihre Verwaltung, so muß sie eine doppelte Natur haben. Sie muß erstlich so eingerichtet sein, daß die dieselbe zahlende Wirthschaft im Stande ist, sie dauernd zu zahlen; das ist, sie muß von dem Einkommen derselben und

nicht von dem Kapitale gezahlt werden; und sie muß zweitens die Fähigkeit besitzen, von den Wirthschaften, welche sie zahlen, auch producirt werden zu können; das ist, sie muß producirt sein. Mit diesen beiden Forderungen tritt das Steuersystem in ein neues Gebiet hinein. Es wird ein organischer Theil der gesammten Volkswirthschaft. Das ist, durch dieselbe bedingt und sie auch wieder bedingend; es muß im ganzen wie in jedem seiner Theile von dem Bewußtsein dieses innigen Zusammenhangs durchdrungen sein; es muß jede einzelne Steuer von den Gesichtspunkten, die sich daraus ergeben, erwogen und im einzelnen bestimmt und bemessen werden; und diejenigen wirklichen Steuern, die sich daraus ergeben, bilden das, was wir die rationelle Besteuerung, und in seiner systematischen Anwendung auf die Gesetzgebung die Steuerpolitik im allgemeinen Sinne nennen.

Eine solche rationelle Besteuerung nun tritt überhaupt erst da ein, wo die eigentliche Steuer sich von der Abgabe trennt und ihr Verhältniß zu den organischen Bedürfnissen des Staats, namentlich hier zu seiner Verwaltung klar wird; dann aber wird auch das Bedürfniß nach derselben unwiderstehlich. Die alte Welt, die Zeit der Grund- und Lehnsherrlichkeit, kennt daher keine Steuerpolitik. Sie entsteht erst im vorigen Jahrhundert mit dem ersten Auftreten der Verwaltung, und der erste Act derselben begnügt sich noch mit der bloßen strengen Ordnung der Steuer, bis theils die Entwickelung der Volkswirthschaft, theils aber auch die durch schlechte Steuerwirthschaft erzeugte Noth des Staats die wirkliche Steuerpolitik langsam errangen. Seit einem Jahrhundert ist daher das Bewußtsein allgemein, daß die Besteuerung die Anerkennung der volkswirthschaftlichen Grundsätze fordert, und seit Montesquieu gibt es vielleicht keinen Schriftsteller, der nicht in einer oder der andern Weise diese Frage berührt hätte. Allein nachdem das Princip feststeht, wird es nunmehr darauf ankommen, seine Anwendung auch in möglichst feste Formeln zu bringen. Damit erst wird dann die wissenschaftliche Behandlung der Besteuerung neben der des Steuersystems möglich. Diese nun hat im wesentlichen vier Gesichtspunkte ins Auge zu fassen. Das Verhältniß der Steuern zur Einzelwirthschaft bedarf zuerst des Maßes, und so entsteht die Lehre vom Steuermaß; das zweite Verhältniß derselben zur Production oder zum Einkommen der einzelnen

Wirthſchaft erzeugt Begriff und Weſen der Steuerhöhe; das dritte Verhältniß zum Wechſel dieſes Einkommens erzeugt die Grundſätze des Steuerwechſels; und das vierte Verhältniß zur Geſammtheit der Volkswirthſchaft endlich ergibt die Antwort auf die allbekannte Frage nach der Ueberwälzung der Steuern. Die Aufgabe der Steuerpolitik iſt es nun, alle dieſe Fragen wieder nicht im allgemeinen, ſondern ſtets in Beziehung auf die einzelnen Steuerarten zu unterſuchen. Die leitenden Gedanken dafür aber ſind die folgenden:

Immer wird das, was der in der Finanzwiſſenſchaft und ſpeciell in der Steuerlehre faſt vergeſſene Montesquieu über die großen Principien der Beſteuerung geſagt hat, als der Anfangspunkt aller Steuerpolitik anzuſehen ſein; und ſeine Sätze ſind noch immer das Geiſtreichſte, was die Steuerpolitik, allerdings von ihrer hiſtoriſchen Seite, kennt. Montesquieu ſtellt die Règle générale auf: On peut lever des tributs plus forts à proportion de la liberté des sujets, et on est forcé de les modérer à mesure que la servitude augmente. (L. XIII, Ch. 12.) Er iſt in dieſem Sinne der erſte, dem wir den Unterſchied zwiſchen Abgabe und Steuer, tribut und impôt verdanken. Er kennt ſchon den Unterſchied zwiſchen directen und indirecten Steuern, den er in ſeiner Weiſe ausdrückt; er glaubt, daß die indirecte Steuer (droits sur les marchandises) am wenigſten gefühlt wird (Ch. 7); er bekämpft die Salzſteuer und die Stempelſteuer als irrationell (ib.); wie tief iſt ſein Gedanke, daß der „impôt par tête est plus naturel à la servitude" (Abgabe auf die unfreien Hinterſaſſen ohne Rückſicht auf das Einkommen) „l'impôt sur les marchandises est plus naturel à la liberté (Steuer in Verbindung mit Production und Conſumtion als „impôt naturel du gouvernement modéré" ib., Ch. 14) und die Verbindung der Tribute mit der Eroberung. (Ch. 16). Es iſt der Geiſt der Geſchichte der Steuern, der hier ein ewiges Denkmal gefunden. Quesnay dagegen hat zuerſt in ſeinem impôt unique das erſte Princip der rationellen Steuer aufgeſtellt, das dann von Adam Smith in ſeinen bekannten vier Grundſätzen zu einem Syſtem erhoben ward. Wir müſſen geſtehen, daß das 19. Jahrhundert über dieſe Principien nicht hinausgegangen iſt. Nur Ein Punkt gehört bisher der rationellen Beſteuerungslehre unſerer Zeit an; das iſt das ſociale Princip des ſteuerfreien Exiſtenzminimums, deſſen Bedeutung ſo groß iſt, daß es trotz ſeiner Unklarheit neben dem progreſſiven Steuerfuße platzgegriffen hat. Das, was uns zu thun übrigbleibt, iſt übrigens nicht etwa das Aufſtellen neuer Grundſätze, ſondern der Verſuch, die alten Principien ſoweit thunlich auch im einzelnen zu formuliren. Und das kann doch nur durch Beziehung zum Syſtem der Steuern geſchehen.

I. Das Steuermaß.

Steuereinheit und Steuerfuß. Der progressive Steuerfuß.

Das Steuermaß entsteht nun, indem der Grundgedanke der gleichen Besteuerung für die Verschiedenheit der Steuersubjecte und Steuerobjecte zunächst vermöge der Reducirung derselben auf ein gemeinsames Maß durchgeführt wird. Die beiden Grundformen desselben sind die Begriffe der Steuereinheit und des Steuerfußes. An sich enthalten sie natürlich nur noch die formale Voraussetzung aller Steuerpolitik; aber gerade darin liegt ihre große praktische Wichtigkeit.

a) Die Steuereinheit ist ihrem Begriffe nach das einheitliche Maß für die Messung der Steuerobjecte zum Zwecke der Besteuerung. Allein die durchgreifende Verschiedenheit der Steuerobjecte gerade in dieser Beziehung macht eine gleiche Steuereinheit nicht möglich. Sie fordert vielmehr ein System von Steuereinheiten. Ein solches ist von jeher dagewesen, da ohne dasselbe die Besteuerung gar nicht möglich ist. Die Finanzwissenschaft kann die Sache daher nicht erfinden, sondern nur erklären und zum Bewußtsein bringen. Es ist von großem Interesse, das zu versuchen, da es zugleich in das Wesen der Steuerarten einen tiefen Einblick thun läßt.

Es liegt nun in der Natur der Sache, daß alle Besteuerung mit den möglichst einfachen Steuereinheiten beginnt und erst allmählich zu der Aufstellung eines eigentlichen Systems derselben übergeht. Die Geschichte der Steuereinheiten begleitet daher diejenige des Steuerwesens überhaupt, und sie sind es, welche uns einen nicht geringen Theil des letztern erklären.

Die einfachste Steuereinheit ist das Steuersubject in Verbindung mit dem Steuerobject, die Person, ohne Unterschied ihres Einkommens, mit gleicher Besteuerung für jedes Individuum. Die daraus hervorgehende Steuer ist die Kopfsteuer, die roheste Form aller Besteuerung.

Die zweite Form der Steuereinheit entsteht, indem ich nicht die Person und auch nicht ihr Einkommen, sondern den Werth ihres Besitzes als Steuerobject betrachte, und die Einheit der Steuer als Decimalstelle dieses Werthes in Geld ausgedrückt, ansetze, oder

die Münzeintheilung als Wertheinheit nehme. Ein solcher Werth wird entweder durch Schätzung oder Selbstbekenntniß festgestellt und die Steuerkraft besteht dabei in der wahrscheinlichen Ertragsfähigkeit jeder Einheit (von hundert im Werth), die als gleich angenommen wird. Eine solche auf der Wertheinheit des Vermögens beruhende Einheit heißt die *Vermögenssteuer*.

Die Vermögenssteuer steht nun offenbar viel höher als die Kopfsteuer. Allein ihr großer Mangel ist klar. Einerseits ist jede Schätzung höchst unsicher, am unsichersten da, wo wenig Verkehr vorhanden ist, und Werth und Preis daher stark differiren. Andererseits aber entziehen sich die wichtigsten Güter, die persönlichen, geradezu der Schätzung und Messung als Gut, und daher auch der Besteuerung, wodurch die Vermögenssteuer stets eine einseitige Steuerbefreiung des auf dem persönlichen Kapitale beruhenden Erwerbes ist, während sie nur den Erwerb aus den Güter- und Werthkapitalien trifft. Sie ist daher stets der Anfang der rationellen Steuereinheit, und erscheint als die roheste Form des Steuersystems; aber keine Zeit kann bei ihr stehen bleiben.

Die höhere Entwickelung des Steuerwesens beginnt daher mit der Erkenntniß, daß die wahre Steuereinheit durch die *Messung des Einkommens* gefunden werden müsse, und daß dem entsprechend die Messung des Gutes selbst nur das Mittel sei, zur Messung des Einkommens zu gelangen. *Die ideale Steuereinheit ist daher eine Einheit des Einkommens* aus den Gütern des Steuersubjects. Die Verschiedenheit des letztern aber macht die einfache Aufstellung derselben nicht möglich, und mit der Entstehung des Steuersystems entsteht daher auch das System der Steuereinheiten, dessen Verständniß eine wesentliche Voraussetzung aller Steuerpolitik unserer Zeit bildet.

1) Bei der directen Steuer nämlich, wo die Güter als Quelle des Einkommens angenommen werden, erscheinen Gut und Einkommen nebeneinander als selbständig, und daher treten hier auch *zwei* Arten der Steuereinheit auf, die *Gütereinheiten*, für welche die Summe des Einkommens gesucht wird, und die *Decimaleinheit* des aus den Gütern berechneten Einkommens selbst, oder der eigentlichen Steuerquelle. Jene Gütereinheiten sind dann je nach der Natur der Güter *verschieden*. Wir unterscheiden kurz und klar die Gütereinheit des *Maßes* bei den Grundsteuern,

die Gütereinheit der Klasse bei den Erwerbsteuern und Verkehrssteuern, und die Gütereinheit des Kapitals bei der Rentensteuer. Aus jeder dieser Einheiten wird dann das Einkommen berechnet. Erst dieses Einkommen, von dem Gute in dieser Weise zum Zweck der Besteuerung getrennt, bildet die eigentliche Steuerquelle der directen Steuer, und für diese Steuerquelle wird dann die Steuereinheit gesetzt. Diese Steuereinheit wird dann gesucht in einem Decimalbruche des Einkommenbeitrags, oder: die Steuereinheit der directen Steuer ist grundsätzlich ein Procentsatz des Einkommens oder der Steuerquelle aus der Gütereinheit (in Maß, Klasse und Kapital). Und gerade durch diese Reducirung auf diese Procentsätze des Einkommens hat die directe Steuer die größte Gleichheit in der Besteuerung aller ihrer Arten gewinnen können, so sehr, daß man durchschnittlich 20 Procent der Steuerquelle als Steuerfuß derselben angenommen hat. (S. unten.)

2) Bei der indirecten Steuer nämlich ist das Einkommen aus dem besteuerten Object von demselben überhaupt nicht zu scheiden, und die indirecte Steuer sucht daher auch gar keine Einheit des Einkommens wie die directe, sondern ihr Wesen besteht darin, sich mit der reinen Gütereinheit des reinen Steuerobjects zu begnügen. Diese Einheit ist daher stets einfach ein Gütermaß, und auf dieses Gütermaß wird dann ohne weitere Messung seiner Productionskraft der Steuerfuß aufgelegt. Dieses Gütermaß ist dann vermöge der Natur dieser Steuerobjecte stets zuerst die einfache Maß- und Gewichtseinheit der Verzehrungsgegenstände (Centner, Pfund, Eimer, Maß, Stück u. s. w.). Je höher aber das Steuerwesen sich entwickelt, um so mehr bildet es das Streben bei sich aus, neben der Messung der Quantität der indirecten Steuerobjecte auch die Qualität derselben zu messen, und also auch Einheiten für die Qualitäten zu finden. Die Mühe, welche sich das Steuerwesen Europas hier gegeben, ist höchst bedeutungsvoll, weil sie auf der Erkenntniß beruht, daß die Verzehrung höherer Qualität bei gleicher Quantität ein größeres Einkommen des Verzehrenden voraussetzt, und daher auch einen höhern Steuerfuß derselben quantitativen Steuereinheit zuläßt. Wissenschaft und Erfahrung haben sich hier die Hände gereicht; die Grade des Alkoholometers beim Branntwein, des Saccharometers beim Biere, sind nichts anderes als solche Steuereinheiten der Qualität.

Ebenso beruht der höhere Steuerfuß auf Wildpret u. s. w., der höhere Zoll auf feine Waaren, der höhere Preis feinerer Qualität beim Tabacksmonopol u. s. w. auf dem Streben nach den Qualitätseinheiten. Die wahre und letzte Bedeutung dieser Richtung aber beruht darauf, daß die höhere Besteuerung der Qualität feinerer Verzehrungsgegenstände die niedern der gewöhnlichen Consumtibilien möglich macht; die Unterscheidung der Qualität in den Steuerobjecten der indirecten Steuern enthält daher zugleich ein sociales Element neben dem rein wirthschaftlichen, das hier auch aus finanziellen Gründen vollkommen berechtigt ist.

3) Was nun zuletzt die Steuereinheit der Einkommensteuer betrifft, so ist sie formell sehr einfach. Sie ist ein Decimalbetrag des individuellen Einkommens (s. oben) in Geld ausgedrückt. Ein Zurückgehen auf die Messung durch Gütereinheiten findet erst da statt, wo eine öffentliche Schätzung nothwendig wird; letztere ist das Correctiv der Selbstschätzung, nicht aber ein principielles Element der Einkommensteuer. Gerade dadurch ist hier die Besteuerung ebenso einfach als in ihrer Richtigkeit gefährdet.

So bilden nun die Steuereinheiten ein großes, vielverzweigtes und dennoch zusammenhängendes System, das in seinen einzelnen Theilen wieder die mannichfachsten Erscheinungen und Versuche aufweist, und noch keineswegs als abgeschlossen zu betrachten ist. Der Begriff der Steuereinheit aber ist von jetzt an ein immanentes Element jeder Steuer, und bei jeder Steuer werden wir darauf zurückverwiesen. Doch empfängt derselbe erst seine Erfüllung durch den Begriff des Steuerfußes, zu dessen Entwickelung wir jetzt übergehen.

b) Steuerbetrag und Steuerfuß. Das Wesen des Steuerfußes wird am klarsten, wenn man denselben vom Steuerbetrage unterscheidet. Der Steuerbetrag ist diejenige Summe, welche das Steuersubject von einem bestimmten Steuerobject zu zahlen hat. Der Steuerbetrag kann daher ein zufälliger sein, und ist es in vielen Fällen auch gewesen, wo er historisch entstanden ist. Der Steuerfuß dagegen ist der Beitrag, der von jeder Steuereinheit zu zahlen ist. Der Steuerbetrag wird daher meist nach dem Werthe des Gutes, der Steuerfuß dagegen nach der Productionskraft der Steuereinheit berechnet, und bedeutet somit das Auftreten einer rationellen Besteuerung. Sowie er selbständig

auftritt, empfängt auch der Steuerbetrag einen andern Sinn. Er wird dann die addirte Summe der einzelnen Steuerfuße, die für ein Object zu zahlen ist, und seine Feststellung geschieht durch die möglichst genaue Berechnung der Einheiten und Steuerfuße. Aus diesem Anschlusse des Steuerfußes an die Steuereinheit ergibt sich dann das Princip und das System der Steuerfuße, die sich wieder auf das ganze Steuersystem zu beziehen haben.

c) Princip des Steuerfußes. Der progressive und regressive Steuerfuß. Das Princip des Steuerfußes ist das Verhältniß desselben zu der für die Steuereinheit ermittelten Summe der Production dieser Steuereinheit. Indem nun die Natur der Steuereinheiten, wie soeben dargelegt, die Berechnung der Productionsfähigkeit des Steuerobjects je nach der Steuerart verschieden gestaltet, so hat der Steuerfuß bei jeder der drei Steuerarten einen durchaus verschiedenen Charakter.

Bei der directen Steuer ist der Steuerfuß ein Betrag nicht von der Gütereinheit, sondern von der eigentlichen Steuereinheit oder der Einheit des Ertrages der Gütereinheit (Steuerquelle); daraus ergibt sich, daß der Steuerfuß bei formell gleicher Gütereinheit, je nach Maßgabe der Productivität derselben ein sehr verschiedener sein kann. Das eine Joch Land hat einen ganz andern Steuerfuß wie das andere; das eine Gewerbe einen andern wie das gleiche andere (z. B. nach den Ortsklassen); der größere Gehalt ist in seinem Steuerfuße verschieden von dem kleinern. Nur der Steuerfuß der Rente bleibt sich gleich, und zwar deshalb, weil hier die eigentliche Steuerquelle, der Ertrag, stets ein gleicher ist. Bei der indirecten Steuer dagegen verläßt der Steuerfuß das Einkommen, aber dennoch eigentlich nicht seine Tendenz, sich nach dem Einkommen zu richten. Damit erscheint hier ein ganz anderes Princip des Steuerfußes.

Da nämlich bei der indirecten Steuer die Berechnung des Ertrags der Steuerobjecte unmöglich ist, so muß man sich hier damit begnügen, den Steuerfuß nach dem Preise der Steuereinheit zu bestimmen, und zwar so, daß der Steuerfuß mit diesem Preise der Steuereinheit steigt und fällt. Der Steuerfuß erscheint daher bei den meisten Steuern als Tarifsatz (Verzehrungssteuer- und Zolltarifsatz für Steuereinheit von Maß, Pfund, Centner, Stück u. s. w.); bei den Monopolen ist er ein Theil

des Verkaufspreises, bei den reinen Genußsteuern dagegen ein fester Fuß. Der Versuch, diesen Steuerfuß der Ertragsfähigkeit so nahe als möglich zu bringen, liegt hier in der Erhöhung desselben bei den werthvollern Gegenständen des Verbrauchs (höherer Tarif bei edlern Fleischarten, Früchten, feinern Industrieimporten, bessern Tabacksorten u. s. w.), was wieder, wie bereits gesagt, zu einer systematischen Bemessung wird durch den Anschluß an wissenschaftliche Steuereinheiten (Alkoholometer, Saccharometer u. s. w.) Allein trotzdem bleibt die Bestimmung des Steuerfußes hier meist in den Stadien des Experiments, und deshalb ist es das Gebiet gerade dieses Steuerfußes, für welches die Grundsätze über die Höhe der Steuer am meisten maßgebend werden. (S. das Folgende).

Dagegen ist der Steuerfuß bei der Einkommensteuer ein einfacher und klarer. Die Steuereinheit ist eine Decimalstelle des Steuerobjects oder des individuellen Einkommens, und der Procentsatz davon ist der stets gleiche und einfache Steuerfuß. Bei dieser Steuer nun ist es, wo die Idee des progressiven Steuerfußes eigentlich entstanden ist.

Der progressive Steuerfuß ist seinem Begriffe nach nämlich derjenige, der nach irgendeiner Scala erhöht wird, je nachdem das Steuersubject im Besitze einer größern Anzahl von Steuereinheiten ist. Da dies bei allen Verzehrungssteuern und selbst bei den Gewerbesteuern geradezu unthunlich ist, so kommt der progressive Steuerfuß überhaupt nur in Frage bei der Grundsteuer, der Rentensteuer, der Verkehrssteuer, der Einkommensteuer und endlich der Gehaltsteuer. Bei allen diesen Steuern ist die Voraussetzung des progressiven Steuerfußes vor allen Dingen die Gleichheit der Steuereinheit; wo diese auch nur in der Qualität ungleich ist (z. B. bei verschiedenen Fleisch- und Tabacksarten, bei verschiedenen Wohnungen u. s. w.) gibt es keinen progressiven, sondern nur einen höhern und niederern Steuerfuß. Indeß ist sie schon formell schwer durchzuführen, wo man überhaupt von ihr reden kann. Bei der Grundsteuer macht aber die Verschiedenheit des Steuerfußes für die Steuereinheiten diese Progression undurchführbar; bei der Rentensteuer ist sie ein Widerspruch, weil das zweite Hundert ja nicht mehr Rente trägt als das erste; bei der Gehaltsteuer ist sie ein Widerspruch, weil die Höhe des Ge-

halts nach den Bedürfnissen des Entlohnten steigt; bei der eigentlichen Einkommensteuer endlich ist sie ein Unding, weil diese Steuer schon an und für sich gerade dazu bestimmt ist, das zu leisten, wofür der progressive Steuerfuß erdacht wurde, nämlich das wirkliche Einkommen, das von dem übrigen Steuersysteme nicht erreicht würde, mit der Besteuerung zu treffen. Geht man aber auf die wirthschaftliche Grundlage des progressiven Steuerfußes ein, so wird derselbe, abgesehen von der formalen Unmöglichkeit, ihn allenthalben durchzuführen, zu einem wirthschaftlichen Widerspruche. Die Gesetze der Nationalökonomie zeigen nämlich, daß bei einer gewissen Größe des Kapitals die Ertragsfähigkeit der Steuereinheit (von hundert) abnimmt statt zuzunehmen, sowie daß der erzielbare Ueberschuß aus den Entlohnungen (Gehalten u. s. w.) nicht mit der Höhe derselben zunimmt. Daher tritt hier sogar das umgekehrte Verhältniß ein, und der Steuerfuß wird kleiner mit der zunehmenden Zahl von Steuereinheiten: das ist der regressive Steuerfuß, der namentlich in gewissen Theilen der Verkehrssteuer auftritt. Hier mangelt daher noch das feste Princip; jedenfalls ist die Abweichung von dem festen Steuerfuße der Steuereinheit durch keinen Grundsatz der Finanzwissenschaft zu rechtfertigen. Speciell ist der progressive Steuerfuß das Gegentheil der socialen Steuerfreiheit; die Besteuerung kann ihn nur im Namen einer socialen Maßregel vollziehen. Als solche aber ist er gründlich falsch, und es wäre baldigst zu wünschen, daß er mit seiner durchaus negativen Natur sobald als möglich in der deutschen Steuergesetzgebung verschwände, wo ihn die Einkommensteuer überflüssig macht, während die Verwaltungslehre ihn verurtheilt.

Der progressive Steuerfuß war vor 1848 auch in Deutschland gänzlich unbekannt; denn die Klassensteuerfüße sind, wie z. B. bei der preußischen Klassensteuer oder der österreichischen Haussteuer, keine progressiven Steuerfüße, weil ihnen keine gleichen Einheiten zu Grunde liegen. Das Jahr 1848 hat ihn eingeführt; so in der sächsischen Gewerbe- und Personalbesteuerung, wo er ein Steuerfuß der Einkommensteuer ist, bei der österreichischen Einkommensteuer von 1849 in der 2. Klasse. Die französische Literatur hat diesen Steuerfuß hart beurtheilt: Parieu, „Théorie de l'impôt sur les revenues", S. 149; der impôt proportionel (zur Höhe des Einkommens aus der Steuereinheit) entspricht dem französischen Geiste als klar und einfach; der impôt gradué dagegen dem deutschen mit seinen „sentimentalen und vagen Bestre-

bungen". Daß dieſe ſentimentalen und vagen Beſtrebungen aus dem franzöſiſchen Socialismus ſtammen, vergißt freilich Herr Parieu, dem hier und anderswo mehr Sachkunde und weniger Phraſen zu wünſchen wären. Ebenſo Léon Faucher, Paſſy und Puynode; Baudrillart ſagt dagegen mit Recht, die progreſſive Steuer ſei „nicht Gleichheit" (der Steuer) „ſondern Gleichmachung" (des Kapitals); „auch wo ſie mäßig iſt, iſt ſie eine Strafe auf die Erſparniſſe." Das iſt alles ſehr allgemein, denn es gilt ja auch von der Rentenſteuer, die freilich auch in Frankreich fehlt. Vgl. Engel's, „Mittheilungen des Statiſtiſchen Bureaus 1867", Nr. 45. Schließlich iſt anzunehmen, daß Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 27 fg. die Abſicht hatte, etwas über die Sache zu ſagen. Vgl. auch Maurus, „Moderne Beſteuerung", S. 226—228, der nur von der Höhe der Steuer bei der Lohnarbeit ſpricht und S. 329, wo er den Steuerfuß mit dem Steuerbetrage verwechſelt.

II. Steuerquelle, Steuerkraft und Höhe der Steuer.

Dieſes Verhältniß der Steuer zur Reproduction der Wirthſchaft erzeugt nun zunächſt die Grundbegriffe der Steuerquelle, der Steuerkraft und der Steuerhöhe.

Die Steuerquelle iſt nämlich danach nicht das Steuerobject (Kapital, Vermögen, perſönliche Fähigkeiten u. ſ. w.) und nicht einmal die reproductive Kraft — die Reinertragsfähigkeit — der beſteuerten Wirthſchaft, ſondern die wahre Steuerquelle liegt in der reproductiven Kraft der durch die Verwaltung gegebenen Verwendung der Steuer, und die Steuerkraft iſt eben die Fähigkeit der Einzelwirthſchaft, durch die zweckmäßige Benutzung der durch die Steuer dargebotenen Elemente der wirthſchaftlichen Production den Betrag der Steuer wieder zu produciren. Man kann daher im allgemeinen ſagen, daß die wahre Steuerquelle die *Verwaltung* des Staats iſt, während die Steuerkraft in der *individuellen* wirthſchaftlichen Tüchtigkeit beſteht. Das iſt an ſich ganz richtig.

Praktiſch aber läßt ſich natürlich der Einfluß der Verwaltungsmaßregeln auf die Production von andern Factoren nicht ſcheiden; deshalb ſagen wir kurz, die Steuerquelle ſei das Reineinkommen, und die Steuerkraft die Fähigkeit, ein ſolches Reineinkommen zu erzeugen. Das kann auch genügen, um die folgenden Fragen zu beantworten.

Zunächſt iſt es wol nicht nothwendig, die Auffaſſung erſt zurückzuweiſen, nach welcher die Steuerkraft überhaupt nur die Fähigkeit iſt, um auferlegte Steuern zu bezahlen. Natürlich würde eine ſolche Anſicht die Steuerquelle ſtatt mit dem Reineinkommen mit dem Vermögen ſelbſt identificiren und die Steuerkraft als die Größe dieſes Vermögens hinſtellen. Ein Staat kann das thun; aber wenn er es thut, lebt ſeine Wirthſchaft vom Kapital ſtatt von dem Erträgniß, und die Verarmung iſt die Folge davon. Dieſer Grundſatz iſt daher auch nur in zwei Fällen möglich; erſtlich bei dem Tribut, den ein beſiegter Staat dem Sieger zahlen muß, und zweitens bei der verfaſſungsmäßigen Herrſchaft einer Klaſſe über die andere. Er iſt es, der dem wirthſchaftlichen Ruin den geiſtigen hinzugefügt hat. Die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft und ihre Staatswirthſchaft macht ihn unmöglich. An ſeine Stelle tritt dann die Frage nach der Höhe der Steuer.

Während nämlich die Größe des Steuerbetrags einfach die Summe bedeutet, welche als Steuer bezahlt wird, iſt die Höhe der Steuer vielmehr das Verhältniß des Steuerbetrags zum geſammten Reineinkommen. Eine hohe Steuer iſt daher diejenige, welche von dem Reineinkommen einen großen Theil wegnimmt; eine niedere Steuer nimmt wenig von demſelben. Es kann daher eine geringe Steuer eine hohe ſein, eine große Steuer eine geringe; dieſelbe Steuer kann unter verſchiedenen Umſtänden hoch und nicht hoch ſein. Auch dies iſt ſehr einfach. Und ebenſo einfach iſt daher auch das allgemeine Princip für die Steuerhöhe. Wir werden hier das hiſtoriſche und das rein ſtaatswirthſchaftliche Princip unterſcheiden müſſen. Das hiſtoriſche Princip iſt, daß nicht blos der Steuerbetrag, ſondern auch die Steuerhöhe mit der fortſchreitenden Geſittung des Volks beſtändig ſteigt, und zwar einfach deshalb, weil mit derſelben die Bedingungen des individuellen Fortſchritts mehr und mehr ſtatt in der bloßen individuellen Kraft vielmehr im Geſammtleben liegen, und daher der Verwaltung bedürfen, welche durch ſteigende Steuern gedeckt werden muß, während ſie zugleich ſteigen kann, da die reproductive Kraft der Wirthſchaften ſteigt. Das ſtaatswirthſchaftliche Princip der Steuerhöhe iſt, daß ſie niemals den Betrag dieſer reproductiven Kraft abſorbiren darf; thäte ſie das, ſo wäre ſchließlich die Verwaltung nicht mehr um des Einzelnen, ſondern die

Einzelnen um der Verwaltung willen da. Das bedarf keiner weitern Darlegung.

Schwierig wird jedoch die Sache, wenn man Begriff und Princip der Höhe der Steuern mit dem Steuersystem zusammenbringt, indem man sie auf die einzelnen Steuern anwendet.

Historisch zunächst gestaltet sich die Sache dabei so, daß in der Geschlechts- und Ständeordnung die directen Steuern als Besteuerung der herrschenden Klasse stets sehr niedrig bleiben, während die indirecte Steuer um so höher ist, je mehr die herrschende Klasse von ihr befreit bleiben kann. In der staatsbürgerlichen Gesellschaft tritt dann mit dem Steuersystem und der Idee der Steuerpolitik der Versuch ein, die Steuerhöhe systematisch zu bestimmen. Dieser Versuch ist jedoch bisher im Gebiete des Experiments geblieben, und zwar wesentlich deshalb, weil man bald erkannte, daß die Steuerobjecte eine sehr verschiedene Steuerkraft haben, die man gern bis zu der letzten Grenze ausnutzen wollte. Zu einer absolut richtigen Ziffer gelangte man für die einzelnen Steuerarten dadurch nicht; und in der That halten wir dieselbe für unmöglich, weil die Steuerkraft derselben Steuerobjecte oft in demselben Volke wechselt, fast immer aber bei verschiedenen Völkern verschieden ist. An die Stelle des Suchens nach dieser Ziffer haben daher die allgemeinen Grundsätze als maßgebend einzutreten, und diese sind nach den Elementen des Steuersystems folgende.

Eine directe Steuer ist hoch, wenn die Zunahme der gleichartigen Unternehmungen abnimmt, zu hoch, wenn die Zahl derselben sich verändert. Eine indirecte Steuer ist zu hoch, wenn der Consum des besteuerten Artikels abnimmt und durch Surrogate ersetzt wird. Eine Einkommensteuer ist zu hoch, wenn das mittlere Einkommen, namentlich bei öffentlicher Besteuerung (s. unten) sich gegen dieselbe opponirt. Bei jeder dieser Steuern ist ihre Höhe bedenklich, wenn die Rückstände länger als ein Jahr alt werden; man kann mit Sicherheit annehmen, daß sie zu hoch sind, wenn die Steuerexecutionen bei directen und Einkommensteuern mehr als 5 Procent der Zahl der Steuersubjecte treffen, bei indirecten Steuern der Schmuggel es bis zur Schmuggelprämie gebracht hat. Es ist eine wichtige Aufgabe jeder Finanzbehörde, die Anwendung dieser Sätze auf Grundlage örtlicher Erfahrungen richtig zu bemessen; in der That werden erst dadurch die

obigen theoretiſchen Sätze ihre richtige praktiſche Anwendung empfangen, während wieder andererſeits eine abſtracte Verallgemeinerung ſolcher Erfahrungen von ſehr zweifelhaftem Werthe iſt. Hier iſt daher der Punkt, wo Theorie und Praxis einander die Hand reichen ſollen.

Die Stellung, welche die Literatur zu dieſer Frage einnimmt, läßt ſich im allgemeinen leicht bezeichnen. Einig iſt man, daß keine Steuer ſo hoch ſein darf, daß ſie das Einkommen verzehrt und das Kapital angreift, obwol einige verſtändig genug ſind, zuzugeben, „daß es nicht in der Macht irgendeines Syſtems fiscaliſcher Anordnungen liege, hervorzurufen, daß die Beſteuerung ganz auf das Einkommen und gar nicht auf das Kapital falle“ (Mill, II, 283). Jenes Princip, auf verſchiedene Weiſe ausgedrückt, bleibt immer daſſelbe. Einig iſt man ferner darüber, daß die Steuern einen großen Einfluß auf die wirthſchaftlichen Verhältniſſe ihres Objects in Production und Conſumtion haben; natürlich in der Weiſe, daß ſie die Producte um ihren Betrag vertheuern und die Einnahme vermindern. Wie Lotz (III, 222) bezweifeln kann, was Ricardo zuerſt klar nachgewieſen, daß jede Steuer den Preis der Producte ſchließlich erhöhen müſſe, auf die ſie gelegt wird, iſt unverſtändlich. Die Anwendung dieſes Satzes auf die einzelnen Steuerarten hat dann, namentlich bei der Zweckmäßigkeit derſelben überhaupt, z. B. bei der ganzen Gruppe der Grundſteuern, der indirecten Steuern u. ſ. w., zu einer Menge einzelner Anſichten und Regeln geführt, welche man wol als Steuerpolitik bezeichnet hat, die ſich aber einem großen Theile nach, ſtatt auf die Höhe der Steuer, vielmehr auf die Grundſätze über die Steuerverwaltung und Erhebung beziehen. Die ſchließliche Frage, auf die am Ende alles ankommt, wann eine Steuer zu hoch, und wie lange ſie es nicht iſt, iſt bisher nicht formulirt. Ich habe bei Pfeiffer, Maurus, Bocke, Umpfenbach u. a. nichts darüber gefunden als höchſtens die Bemerkung, daß eine Steuer zu hoch ſei, wenn ſie auf das Exiſtenzminimum, auf welches ſie überhaupt nicht angewendet werden ſoll, Anwendung findet. Der Uebergang vom Experiment zur Wiſſenſchaft hat auf dieſem Gebiete noch zu geſchehen.

III. Der Wechſel der Steuern und die Steuerpolitik im engern Sinne.

Der Wechſel der Steuer hat drei Formen: die Erhöhung, die Verminderung, und die Aenderung der Steuer in Subject, Object und Steuermaß.

Es iſt ſehr ſchwierig, im allgemeinen über den Wechſel der

Steuer, ſolange man alle Arten derſelben zuſammenfaßt, mehr zu ſagen, als daß thatſächlich die Erhöhung der Steuern faſt immer aus dem wechſelnden Bedürfniſſe des Staats, die Verminderung derſelben aus der zu ſtark angeſpannten Steuerkraft des Einzelnen, und die Veränderung derſelben aus Gründen der Zweckmäßigkeit eintritt. Von praktiſcher Bedeutung wird die Sache erſt, wenn man die obigen Sätze auf die einzelnen Steuern anwendet. Und die Grundſätze der Wiſſenſchaft und Erfahrung, welche für den Wechſel der Beſteuerung innerhalb des Steuerſyſtems gelten, bilden das, was wir die Steuerpolitik im eigentlichen oder engern Sinne nennen.

Natürlich iſt nun das Object dieſer Steuerpolitik zunächſt immer nicht etwa eine theoretiſche Unterſuchung der Steuern, ſondern irgendein gegebener Zuſtand der Beſteuerung in einer gegebenen Zeit. Jedes Land, und in jedem Lande jede Finanzperiode hat in dieſem Sinne ihre Steuerpolitik. Sie iſt die Aufgabe der höchſten Finanzverwaltung und das Reſultat aller derjenigen Kenntniſſe und Erfahrungen, welche den Werth eines guten Finanzminiſteriums bilden. Demnach laſſen ſich gewiſſe Geſichtspunkte recht wohl feſtſtellen, welche im großen und ganzen für den Wechſel innerhalb der Steuerarten maßgebend erſcheinen.

Bei den directen Steuern muß man in Beziehung auf den Wechſel derſelben ſtreng unterſcheiden zwiſchen den feſten und den beweglichen oder Repartitionsſteuern. Die feſten directen Steuern nehmen, weil ſie ohne Rückſicht auf das wechſelnde Einkommen auferlegt werden, den Charakter einer unkündbaren Schuld des Unternehmens an, deren Betrag, zum Landeszinsfuße kapitaliſirt, vom Verkehrswerthe des Steuerobjects abgezogen wird. Eine Erhöhung derſelben iſt daher factiſch eine Belaſtung des letztern, eine Verminderung ein Geſchenk an den Beſitzer; daher für dieſe Art der Steuern der Grundſatz: jede alte Steuer iſt gut, jede neue iſt ſchlecht. Daher denn auch theoretiſch die Conſequenz, daß alle feſten directen Steuern immer nur langſam und in kleinen aber feſten Beträgen geändert werden ſollen; daher endlich das Bedenkliche der naturgemäß beſtändig wechſelnden Zuſchläge zu der feſten directen Steuer, das Syſtem der centimes additionels, das wir Frankreich verdanken, wie Frankreich uns ſeine Kataſter verdankt. Beides zuſammengenommen hat bei der Nothwendigkeit des Steuer-

wechsels das Princip der festen directen Steuer schon jetzt beinahe vernichtet und wird es mit der Zeit gänzlich beseitigen.

Was dagegen die beweglichen directen Steuern betrifft, so ist es die Hauptsache, daß bei ihnen in dem in ihnen gegebenen beständigen Wechsel des Steuerbetrags die Steuereinheit festgehalten worden, die alsdann der Steuervertheilung (répartition) zu Grunde liegt. Geschieht das, so ist der Steuerwechsel auf das geringste Maß seiner Uebelstände zurückgeführt, indem der Wechsel der Besteuerung, der dabei jeden Einzelnen trifft, selbst wieder theils durch die Finanzperiode, theils durch das öffentliche Bedürfniß seine Regelmäßigkeit wieder empfängt.

Bei den indirecten Steuern kann dagegen umgekehrt der Wechsel des Steuerfußes ohne Nachtheil sehr oft eintreten, sei es als Erhöhung, sei es als Verminderung; nur muß derselbe ein geringer sein, und so wenig als irgendmöglich an den Steuereinheiten ändern. Es ist in vielen Fällen besser, eine unvollkommene Steuereinheit (in Gewicht, Raum- oder Längenmaß) bestehen zu lassen, als eine neue einzuführen, namentlich da, wo es sich um eigentliche Verzehrungssteuern handelt. Dabei liegt es in der Natur der Consumtion, daß große Erhöhungen des Steuerfußes stets viel mehr empfunden werden als große Erniedrigungen. Während endlich bei den directen Steuern eine rein temporäre Erhöhung oder Erniedrigung wohl begründet sein kann, soll bei den indirecten Steuern, wenigstens grundsätzlich, ein solcher Wechsel ausgeschlossen bleiben. Jede indirecte Steuer muß als dauernde auftreten; die Erklärung, daß eine directe Steuer nur eine temporäre sei, nimmt ihr, wenn sie motivirt ist, stets viel von ihrem nachtheiligen Einflusse auf den Verkehrswerth der besteuerten Objecte; und hierin vor allem sehen wir den Grund, weshalb das sonst so praktische England sich so leicht den Wechsel seiner Income tax gefallen läßt, der bei fester directer Steuer die entschiedenste Opposition hätte erzeugen müssen.

Für die Einkommensteuer endlich, die auch in dieser Beziehung am wenigsten untersucht ist, muß der Grundsatz gelten, der zugleich den Ausdruck ihres innern Zusammenhangs mit den übrigen Steuersystemen bildet.

Die Möglichkeit, die directe und indirecte Steuer dem Wechsel der Steuereinheit und des Steuerfußes zu unterwerfen, steht in

umgekehrtem Verhältniſſe zu der Fähigkeit der Einkommenſteuer, den Wechſel zuzulaſſen. Wenn die Einkommenſteuer wechſelt, müſſen die directen und indirecten Steuern feſt ſein; wechſeln dagegen dieſe, ſo darf ſich wieder die Einkommenſteuer nicht bewegen. Denn wenn der Wechſel der Steuerkraft bereits durch die Wechſel der erſtern im Einzelnen getroffen iſt, kann er nicht füglich durch den des letztern noch einmal getroffen werden, und umgekehrt. Nur muß man dabei allerdings an die eigentliche Einkommenſteuer, und nicht etwa an die Rentenſteuer Deutſchlands oder die Income tax Englands denken, wie ſich unten zeigen wird.

Die Aufgabe der Steuerpolitik iſt es nun, alle dieſe allgemeinen Grundſätze auf die beſtimmten einzeln geltenden Steuerſyſteme des einzelnen Landes anzuwenden. Und hier erſcheint die allerdings bei unſerer bisherigen publiciſtiſchen Bildung nicht ſchwer erklärliche Thatſache, daß die Steuerpolitik noch immer faſt ein ausſchließliches Gebiet der Finanzverwaltung iſt, und die Volksvertretung ſowie die öffentliche Meinung ſehr ſelten darüber zu einem Reſultate gelangen, was ſich erſt ändern wird, wenn man beginnt nachzudenken, ſtatt zu experimentiren.

Auch beim Wechſel der Beſteuerung begegnen wir einer Begriffsverwirrung, die im Grunde nur die überwiegende Abhängigkeit von fremden Gedankenweiſen zeigt. Mit der rationellen Steuertheorie trat der Zweifel ein, ob überhaupt ein Wechſel der Beſteuerung richtig ſei, ein Zweifel, den Adam Smith noch nicht ahnt, dem aber Canard in ſeinen „Principes d'économie politique" den erſten Ausdruck gegeben hat. Dieſer Zweifel beruhte darauf, daß man bei der ganzen Frage, ſtatt an das Steuerſyſtem als Ganzes zu denken, in der That nur an die Grundſteuer dachte, und noch dazu an die feſte Grundſteuer und Rentenſteuer. Indem man ſo alle andern Steuern vergaß, bezog man alle Gründe, welche gegen den Wechſel der Grundſteuer ſprechen, ohne Ueberlegung auf die Steuer überhaupt, und indem man jede alte Grundſteuer als eine Hypothek des Staats anſah, die wie jede andere Schuld im Kaufpreiſe des Gutes vom Käufer abgerechnet werde, jede neue Grundſteuer aber nicht als neue Steuer, ſondern als eine zu verzinſende neue Realſchuld betrachtete, gelangte man zu der unklaren Vorſtellung, daß „das Leben die Steuern in alle ſeine Verhältniſſe vollſtändig aufnehme" und deshalb die alte Steuer beſſer ſei als die neue (Hoffmann, a. a. O., S. 60), was Canard zu dem bekannten Satze brachte: „Tout vieil impôt est bon et tout nouveau impôt est mauvais", oder wie Prittwitz ſagt: „Man kann von jeder Steuergeſetzgebung ſagen, daß ſie mit einer Ungerechtig-

keit verbunden sei", was freilich zur Consequenz haben würde, daß auch schon die erste Steuer, mithin die Steuer an und für sich, eine Ungerechtigkeit sein muß. Was nun den Wechsel der Besteuerung bei den Grundsteuern betrifft, so vgl. unten. Hätte man dabei auch an andere Steuern gedacht, z. B. an den Zoll oder die Stempelsteuer, so glauben wir, daß nicht leicht jemand die Kühnheit haben würde, zu sagen: Jeder alte Zoll oder jeder alte Thorsteuersatz oder jede alte Stempelsteuer ist gut und jede neue ist schlecht. Sobald man sich daher von der Einseitigkeit des Zweifels und seiner Beziehung zur Grundsteuer Rechenschaft ablegt, so ist damit im Grunde die Sache beseitigt, und die folgenden Regeln treten in ihr volles Recht auch theoretisch ein, während ihnen dasselbe praktisch keinen Augenblick lang jemals bestritten worden ist.

Daß übrigens ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Wechsel in der Steuereinheit und dem Steuerfuße vorhanden ist, zeigt namentlich die englische Income tax, welche die erste nicht ändert, während der letztere grundsätzlich nach dem Bedürfnisse des Staats wechselt. Die neuern Schriftsteller, wie Pfeiffer, Maurus, Umpfenbach, haben von der Sache gar nicht gesprochen; denn was der erstere Bd. II, S. 68 sagt, kann wol kaum als wirkliche Erwägung der Frage gelten.

VI. Die Ueberwälzung der Steuern und die wirthschaftliche Production derselben.

Das letzte wirthschaftliche Element der Steuer, die sogenannte Ueberwälzung der Steuer, ist nun von besonderer Wichtigkeit, aber auch sehr schwierig. Vielleicht dürfen wir gerade hier deshalb um besondere Aufmerksamkeit bitten; denn es leuchtet ein, daß diese „Ueberwälzung" der Steuern, wenn sie wirklich in der gewöhnlichen Weise stattfände, praktisch alle Steuerpolitik nutzlos machen würde.

Unter der Ueberwälzung der Steuer versteht man der Regel nach den Proceß, vermöge dessen der Verkäufer den Steuerbetrag, der für das Steuerobject bezahlt wird, in die Verkaufspreissumme rechnet, und somit diese Steuer zwar als Steuersubject auslegt, sich aber dieselbe von dem Käufer wieder bezahlen läßt, sodaß der Käufer dadurch zum wirklichen Steuersubject wird. Da nun der Betrag der Steuer, der auf dem einzelnen Object ruht, nur in einzelnen Fällen berechnet werden kann, so hat man auch wol zwischen überwälzbaren und nicht überwälzbaren Steuern — z. B.

Zoll und Einkommensteuer — unterschieden, und darauf allerlei Consequenzen gebaut.

Nun ist es auf den ersten Blick klar, daß dieser Begriff und diese Unterscheidung durchaus falsch sind. Die Steuern sind ein Theil der Gestehungskosten jeder Production; es ist an und für sich undenkbar, daß sie nicht wie jede Art der Gestehungskosten in den Verkehrswerth jedes Products hineingerechnet werden sollten. Wer etwas kauft, zahlt alle Steuern, welche der Verkäufer hat leisten müssen, um das Verkaufsobject produciren zu können, und es ist ganz unmöglich, daß der Producent und Verkäufer die Summe seiner Steuern in irgendeiner Weise auf seine Producte nicht vertheilen und sich dieselben vom Käufer nicht ersetzen lassen sollte. Der Landmann berechnet seine Grundsteuer, der Gewerksmann seine Gewerbesteuer nebst der Häusersteuer, der Arbeiter die Verzehrungssteuer, der Verkehrsmann den Zoll und den Stempel, der Rentier die Rentensteuer, und schlägt sie zu dem Preise seines Verkaufsobjects. Jeder Einzelne zahlt daher im Verhältniß zum Verkaufsobject die Steuern des Andern, und insofern der Verkäufer ursprünglich selbst Käufer war und daher die Steuern des frühern Verkäufers schon gezahlt hat, auch die Steuern dieses erstern Verkäufers, in den meisten Fällen ohne zu ahnen, wie groß dieselben sein mögen; nur bei einzelnen Steuern, namentlich bei Zoll und Verkehrssteuer, kann er den Betrag der Steuer genau berechnen und daher auch letztern im Verkaufspreise genau angeben. Dies sind die eigentlich sogenannten „Ueberwälzungen". Es ist nun klar, daß dies zwar einen formellen, aber keinen wesentlichen Unterschied macht. Geht man aber jetzt einen Schritt weiter, so zeigt sich ein eigenthümlicher Kreislauf in der wirklichen Vertheilung der Steuer. Denn es ist kein Zweifel, daß der Verkäufer einer verzollten Waare neben dem Zoll auch seine Gewerbe- und Verzehrungssteuer ebenso gewiß in den Verkaufspreis hineinrechnet als den Zoll; ebenso gewiß rechnet er auch seine Miethe und den Arbeitslohn seiner Leute hinein; in der Miethe ist aber die Haussteuer seines Hausherrn, im Arbeitslohne die Verzehrungssteuer seiner Leute enthalten. Ist der Hausherr Käufer bei dem Kaufmann, so empfängt er die Haussteuer von dem letztern bei der Miethe und zahlt sie ihm bei dem Kaufe seiner Waaren in dem Preise derselben zurück; kauft der Land-

mann, so hat derselbe in seinem Korn den Betrag der Grundsteuer berechnet, den ihn der Arbeiter in dem Preise des täglichen Brots zurückzahlt, während der letztere diesen Betrag vom Gewerbtreibenden in Lohn zurückempfängt, und derselbe Gewerbtreibende, bei dem der Landmann sich den Rock kauft, den er trägt, muß in dem Preise dieses Rocks denselben Steuerbetrag, den er beim Verkaufe des Korns sich berechnete und herausgeben ließ, dem Gewerbsmann zurückgeben. Das Bild läßt sich ins Unendliche fortspinnen. Das große Resultat aber ist, daß *jede Steuer von jedem auf jeden überwälzt wird*, indem *jeder* die Steuern, die er zahlt, nur für den andern, der *sein* Product braucht, auslegt, um sie ihm in irgendeiner Weise aufzurechnen, gerade so gewiß, so regelmäßig und so organisch nothwendig, wie er das bei dem Zins seiner Kapitalien und dem Arbeitslohne thut. Eine specielle Steuerüberwälzung gibt es daher gar nicht; das, was man unter derselben bisher verstanden hat, ist nur die in ganz einzelnen Fällen mögliche specielle Verrechnung der Steuerüberwälzung; der Begriff der letztern erscheint abgethan; aber an seiner Stelle entsteht sofort eine andere, im Grunde viel ernstere Frage. Denn wenn jeder jede Steuer „überwälzt" und überwälzen muß, gleichgültig dagegen, wer sie zufällig zahlt, — *wer trägt dann eigentlich die Steuer*, die von einem Steuerobject gefordert und geleistet wird?

Offenbar reichen hier die bisherigen Auffassungen nicht aus, wenn das „Tragen" einer Steuer etwas anderes ist als das „Zahlen" derselben. Hier kann nur das Wesen der Steuer die Sache erklären. Die Steuer zahlt die Leistungen der Verwaltung für die Production des Steuerobjects; sie ist daher nichts anderes als ein Theil der Gestehungskosten des letztern, wie Zins und Arbeitslohn. Nun ist es die Aufgabe der Production, ein Product zu liefern, dessen Werth mindestens gleich dem der Gestehung ist, also gleich dem Werthe und Preis des Stoffes, der Zinsen, des Arbeitslohnes *und* der Steuern, welche auf das Object fallen; oder: der Producent muß in dem Werthe seines Erzeugnisses den Werth der auf demselben belastenden Steuer *produciren*, wie er den Betrag von Zins und Arbeitslohn produciren muß, um bei dem Verkaufe des Products einen Erwerb zu machen. Hat das Product diesen Werth *nicht*, so bleibt es entweder unver-

käuflich oder es muß mit Verluſt verkauft werden; dabei ſind die Steuern nichts Beſonderes, ſondern ſie ſind abſolut identiſch mit Zins und Lohn; der Producent muß ebenſo gut den Zins und den Lohn im Werthe ſeines Products produciren, wie die Steuer, wenn er einen Verdienſt machen will. Damit tritt an die Stelle der unklaren Ueberwälzung der Steuern der klare Begriff der Production derſelben. Ein jeder muß in ſeinen Erzeugniſſen, mögen ſie Namen haben welchen ſie wollen, aus dem Stoffe durch ſeine Arbeit einen Mehrwerth produciren, der gleich iſt dem Zins, dem Lohne und der Steuer, die er ſelbſt zahlt. Daraus nun folgt der Satz, der den Anfangs- und Schlußpunkt der Steuerpolitik überhaupt bildet. Die Geſammtſumme aller Steuern muß alljährlich als Mehrwerth der Production von dem Volke wirklich producirt werden, oder, der Werth aller Producte der Volkswirthſchaft muß jährlich außer ſeinen ſonſtigen Geſtehungskoſten um ſo viel größer ſein als die Steuer beträgt. Das iſt der an ſich einfache Begriff der Steuerproduction, ohne den das Steuerweſen wirthſchaftlich unerklärlich bliebe, wenn man ſich die Frage beantworten wollte, woher denn jährlich die Tauſende von Millionen zuletzt kommen ſollen, welche die Völker als Steuern zahlen. Die praktiſche Ausführung dieſes Gedankens aber beſteht darin, daß jeder Käufer den Preis zahlt, in welchem die Steuer des Verkäufers enthalten iſt, weil ihm das Product ſo viel werth iſt; wäre es das nicht, er würde es ja nicht kaufen; kauft er es aber, ſo hat auch der Verkäufer ſeine Steuer producirt, und die ſogenannte Ueberwälzung iſt nichts anderes als die Zahlung dieſes producirten Steuerwerthes des Objects durch den, für den es dieſen Werth hat. Jeder Beſteuerte iſt daher beſtändig damit beſchäftigt, zu berechnen, ob er durch ſeine Arbeit einen Werth produciren kann gleich dem der Geſtehungskoſten plus der Steuer, und jeder Kauf iſt, als Rückerſtattung dieſer Steuer des Producenten, ein Beweis, daß er eben dies vermocht hat.

Dies ſcheint wol einfach. Andererſeits aber iſt das gerade vom wahren Standpunkt der Steuer aus auch ganz natürlich, da die Steuer ſelbſt ja nur die Zahlung für die Leiſtungen iſt, welche der Staat durch ſeine Verwaltung als Bedingung der Production dem Einzelnen darbietet. Die Steuer iſt daher in Wahrheit nur

die Berechnung des Werthes, den die Leistung der Gesammtheit in der Verwaltung für das Steuerobject hat; die Production der Steuer ist mithin nur der Gebrauch dieses Werthes, und die Gemeinschaft hat das Recht, diesen Gebrauch als Steuer zurückzufordern. So verschmelzen in der Steuerproduction wieder die Einzel- und die Staatswirthschaft; und gerade diese Verschmelzung ist der lebendige Keim der höchsten Entwickelung der letztern.

Erkennt man nun dies, so ist mit diesem Begriffe der Steuerproduction auch derjenige der wahren Höhe der Steuer erledigt. Da sie producirt werden muß, so ist sie nie zu hoch, solange sie producirt werden kann. Sie kann aber producirt werden, wenn der Werth der Leistungen der Verwaltung für die Production gleich ist der Summe, welche der Staat als Steuer von dem Producenten fordert. Ist der Werth geringer, so ist die Steuer zu hoch, und zwar beides natürlich ganz gleichgültig gegen den Betrag der Steuer. Und somit ergibt sich als höchster Gesichtspunkt für die volkswirthschaftliche Natur der Steuern, daß in einem gesitteten Staate ihre wahre Höhe nicht im Verhältnisse steht zu ihrem Betrage, sondern zu der Entwickelung der Principien der Gesetzgebung und Vollziehung, der Verwaltung des Staats.

Die Lehre von der sogenannten Ueberwälzung der Steuern ist eine der wunderlichsten Begriffsverwirrungen, die es wol je in der Wissenschaft gegeben hat. Obgleich man die Steuer als Theil der Gestehungskosten unzweifelhaft anerkennt, so denkt man doch, daß es in der Natur gewisser Steuern liege, ganz, in der Natur anderer gar nicht, und in der Natur noch anderer bis zu einem gewissen Grade überwälzt, d. h. in den Gestehungskosten der Producte angerechnet zu werden, was eben der Natur der Gestehungskosten absolut widerspricht. Das ganze Chaos von Vorstellungen stammt aus der Behandlungsweise her, mit der Ricardo zuerst die Gegensätze der Grundrente, der Pacht und des Kapitals und der Arbeitslöhne in der Besteuerung der Arbeit darstellte, wobei er zu dem gänzlich verfehlten Satze kam, „daß eine Besteuerung des Arbeitslohns weder den Kapitalisten noch den Grundbesitzer treffe, sondern nur auf dem Arbeitgeber ruhe" (Kap. 16). Als ob der Unternehmer, wenn er das Product der Arbeit dem Grundbesitzer verkauft, in dem Preise desselben den Steuerbetrag der Arbeitssteuer dem Grundherrn schenken würde oder vernünftigerweise schenken könnte! Dem entsprechend schieden nun die Folgenden überwälzbare und nicht überwälzbare Steuern, was zu der gründlich verkehrten Vorstellung Anlaß gab, als sei es

Aufgabe der Finanzverwaltung, die Steuern so einzurichten, daß sie nicht überwälzt würden, damit sie womöglich den treffen, der sie zahlt, ein Unding, da dies weder erreichbar noch wünschenswerth sein kann. Diese ganze Ueberwälzungslehre ist nichts als ein gänzlich misverstandener Versuch, das wahre Verhältniß der Steuern zum Einkommen darzustellen, und der bei dem nur zu großen Mangel an Selbständigkeit unserer deutschen Finanzliteratur, gegenüber namentlich der englischen, die Steuervertheilung bei der Grundrente als Grundform der Steuervertheilung überhaupt erscheinen ließ. Man muß daher endlich an die Stelle dieser ganzen Verwirrung den einfachen Satz setzen: Jeder muß in dem Werthe und Preise seines Products den Steuerbetrag, der darauf ruht, wieder produciren, indem er in seinem Product neben den Gestehungskosten und dem Gewinn auch noch den Werth der Steuer erzeugt, um sich denselben dadurch zurückzahlen zu lassen; das ist die wahre Ueberwälzung. Keine einzelne Steuer kann daher überwälzt werden, sondern auf jedem Product ruhen alle Steuern zugleich, und jeder Käufer wird sie alle zahlen, wenn das Product nebst den übrigen Gestehungskosten auch den Steuerbetrag werth ist, der darauf liegt. An die Stelle der confusen Vorstellung der Ueberwälzung muß daher der Begriff der Steuerproduction durch die gesammte wirthschaftliche Thätigkeit einer Nation und der Steuervertheilung durch den Verkehr treten; dann erst wird man das richtige Verhältniß der Steuer zur Production verstehen lernen. Uebrigens will schon Lotz, a. a. O., III, 189, „vom Gange des Verkehrs die Ausgleichung der Ungleichheiten (der Besteuerung) erwarten", was im Grunde dieselbe Idee enthält. Aehnlich Malchus, §. 34. Daß Wirth noch über die „Abwälzung" eine eigene Theorie aufstellt (S. 350 fg.) muß billig wundernehmen. Umpfenbach liefert gar nichts als das wichtige „Gebot der Vermeidung einer verfehlten Besteuerung" (§. 69) worunter er versteht, daß eine verfehlte Besteuerung nicht durch den Verkehr ganz wieder gut gemacht werden kann. Hoffmann („Lehre von den Steuern") hat die Frage taktvoll umgangen (S. 58 fg.). Bei Hock („Abgaben und Schulden") tritt Confusion ein; was soll man sich unter Fortwälzung, Abwälzung, Rückwälzung und sonstigen Wälzungen eigentlich denken? (S. 91—98). Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 77 fg. denkt sich bei der Frage vieles (S. 98), unter andern auch noch die „Weiterwälzung"; es muß jedoch anerkannt werden, daß er zuerst die Ueberwälzungstheorie nach den einzelnen Steuern ins Auge gefaßt hat. Wie Maurus a. a. O. S. 223 zu seiner Ansicht gelangt, daß die die Armen treffenden — zahlen denn die, die nichts zu zahlen haben, oder die, welche sie unterhalten? — Steuern nicht „gewälzt" werden können, ist uns nicht klar. Natürlich zahlen die Zahlungsunfähigen nicht; oder glaubt er wirklich, daß z. B. ein englischer Landlord als Producent die Armensteuer nicht mit berechnet?

Dritter Abſchnitt.

Die Verwaltung der Steuern.

Begriff und Inhalt.

Der Unterſchied der amtlichen und der Selbſtbeſteuerung und ſeine Folgen.

Die Verwaltung der Steuern enthält nun ihrem allgemeinen Begriffe nach die Geſammtheit der Thätigkeiten des Staats in ſeiner Finanzverwaltung, durch welche er die geſetzlich vorgeſchriebenen Steuern wirklich erhebt.

Die Elemente dieſer Verwaltung ſind an ſich ſehr einfach. Sie enthalten zuerſt den Organismus der Steuerverwaltung, dann das Recht derſelben, und endlich die Formen ihrer wirklichen Thätigkeit, als die wirkliche Steuererhebung.

Es ließe ſich daher vom wiſſenſchaftlichen Standpunkte über dieſes Gebiet nur ſehr wenig ſagen, wenn nicht namentlich in neuerer Zeit ein Moment hinzugekommen wäre, das, weit über das formale Element der Verwaltung hinausgehend, auf das tiefſte in das geſammte Steuerweſen hineingreift, und zugleich die ganze Steuerverwaltung weſentlich modificirt. Das iſt der Unterſchied zwiſchen der amtlichen und der freien Steuerverwaltung, der ſeinerſeits eine neue Epoche der letztern, und zum Theil ſogar der Beſteuerung überhaupt begründet hat.

Es iſt nicht möglich, dieſen ſo wichtigen Unterſchied zu erklären, ohne auf die obigen Elemente des Steuerſyſtems und der Beſteuerung zurückzugreifen.

Bis zur erſten Hälfte unſers Jahrhunderts, und zwar in Frankreich bis zur neuen Grundſteuer mit der repartition, in England bis zur Income tax und in Deutſchland bis zum Einkommenſteuerſyſteme ſeit 1848, herrſchte ausſchließlich der Grundſatz in der Steuerverwaltung, daß alle Steuern auch in Steuerobject, Steuerfuß, Steuerbetrag und Steuererhebung ausſchließlich durch das Geſetz beſtimmt und durch die amtlichen Organe nach Maßgabe des Geſetzes oder der Verordnungen der Finanzgewalt erhoben werden ſollten.

Unſer Jahrhundert brachte nun zwei neue Grundſätze. Der erſte und einfachſte war der, daß die Selbſtverwaltungsorgane den ſtaatlichen Behörden in Beziehung auf die Verwaltung der Steuern an die Seite geſetzt werden ſollen. Der zweite war die Erkenntniß, daß die feſten geſetzlichen Steuern nicht im Stande ſeien, die Steuerquelle durch das geſetzliche Verfahren zu treffen, ſondern daß im Gegentheil dieſe Steuerquelle, das Einkommen, ſich gerade vermöge der rein geſetzlichen Steuerbeträge der Beſteuerung vielfach entziehe.

Daraus gingen die zwei Principien der Steuerverwaltung unſerer Zeit hervor, welche die letztere von der frühern Epoche in weſentlicher Weiſe ſcheiden.

Das erſte war der Grundſatz, die Selbſtverwaltung ſo viel als möglich zu der Steuerverwaltung herbeizuziehen, und namentlich den Gemeinden einen Theil der Steuererhebung zu übertragen.

Das zweite war der, der Beſteuerung überhaupt dieſelbe Beweglichkeit zu geben, welche die Steuerquelle ſelbſt gewonnen hatte, um nicht mehr blos das geſetzlich berechnete, ſondern auch das wirklich vorhandene Einkommen des Einzelnen mit der Steuer treffen zu können. Dies nun war vermöge der Natur der Steuern nur denkbar dadurch, daß man zur Beſtimmung des ſteuerbaren Einkommens des Einzelnen entweder neben oder ganz an die Stelle der amtlichen Organe einen zweiten Organismus erſchuf, der die Fähigkeit hatte, dem Wechſel der Steuerkraft des Einzelnen zu folgen, und ſomit der Steuer dieſelbe Beweglichkeit zu geben, welche das Einkommen ſelbſt angenommen hatte. Dieſer Organismus beſtand in dem Herbeiziehen der freien Thätigkeit einerſeits des Beſteuerten, andererſeits der Mitbürger deſſelben. Das Object dieſes zweiten Organismus war das, was wir nach Englands Vorgange die Einkommenſteuer nennen, und die Function deſſelben bezeichnen wir als die Selbſtbeſteuerung.

Dieſe Selbſtbeſteuerung war nun ihrerſeits nur auf einem ganz beſtimmten Gebiete möglich, nämlich da, wo die Steuer auf ein beſtimmtes und nachweisbares Einkommen zurückgeführt werden konnte. Das war immer der Fall bei der directen Steuer und der Einkommenſteuer. Und ſo ergab ſich als Grundlage der neuen Steuerverwaltung, daß alle Steuerverwaltung ſich in zwei große, weſentlich verſchiedene Gruppen ſchied: die der amtlichen und

die der Selbstbesteuerung, und zwar in der Weise, daß die erstere nur noch bei den indirecten Steuern allein gültig blieb, während bei den directen und den Einkommensteuern die amtliche mit der Selbstbesteuerung in mannichfacher Weise verbunden ward. Allerdings sind die Steuerverwaltungen der einzelnen Völker gerade in dieser Beziehung sehr verschieden; allein dennoch ist ihr Charakter gleich; wir müssen daher von zwei Grundformen der Steuerverwaltung reden, und es wird sich sofort ergeben, daß vermöge derselben auch die Steuern vielfach einen andern Charakter annehmen.

Die eigentliche Bedeutung dieses Satzes zeigt sich nun, wenn man eben nicht bei dieser allgemeinen Bezeichnung stehen bleibt, sondern dieselbe auf die Steuerorgane, das Steuerverordnungsrecht und endlich die Steuererhebung anwendet. Und fügt man hinzu, daß außerdem noch speciell die Erhebung an und für sich von größter volkswirthschaftlicher Bedeutung für die Steuer selbst ist und man daher auch schon bei derselben von einer eigenen Steuererhebungspolitik reden muß, so ist es klar, daß damit die Steuerverwaltung berechtigt ist, ein eigenes hochwichtiges und selbständiges Gebiet in Theorie und Praxis des Steuerwesens einzunehmen, dessen Elemente wir im Folgenden angeben:

Die Literatur der Steuerverwaltung hat ihre selbständige Geschichte. Sie beginnt mit der Erkenntniß, daß die Steuererhebung an und für sich, abgesehen von der Steuer, von entscheidender Wichtigkeit für die Steuerzahlung sei, und bei vielen Steuern eigentlich die wahre Steuerlast ausmache. Der Kampf für eine rationelle Steuerverwaltung beginnt daher gleichzeitig mit der Steuerliteratur. So schon „Mémoires de Sully" (1588), IV, 332. Aehnlich bei Vauban, „Dixme royale", an mehrern Stellen; die Nothwendigkeit einer möglichst schonenden Erhebung auch schon bei Seckendorf, a. a. O., Tbl. III, achtes Regal: „Die christlichen Obrigkeiten, welche dieses Rechts fähig sind, sollen billig desto behutsamer damit verfahren." Jedoch erst Adam Smith stellt das Steuerverwaltungsprincip als integrirenden Theil der rationellen Besteuerung hin. Von da ward die Steuererhebung als integrirender Theil in die Finanzwissenschaft aufgenommen; namentlich bei Jacob, „Finanzwissenschaft", I, §. 1197 fg., der zuerst die Verschiedenheit der Erhebung nach der Natur der Steuer betont. Malchus hat in seiner praktischen Weise die Sache weiter geführt I, §. 76—99; etwas kurz für sein Werk. Hoffmann, „Lehre von den Steuern", S. 12, bleibt noch allgemeiner. Einzelne Erhebungsformen, namentlich die Verpachtung, werden frei besprochen Sonnenfels, „Finanzwissenschaft", 125 fg. Rau hat darin die ganze

formale Steuerverwaltung wieder der Steuertheorie nach Jacob's Vorgange einverleibt (I, §. 281); doch behielt der letztere große Vorzüge. In der neueſten Zeit hat dagegen die reine Theorie (Umpfenbach, Pfeiffer, Maurus u. a.) die ganze Sache fallen laſſen, zu ihrem großen Nachtheil, während die praktiſche Richtung ſie als poſitive Ordnung mit großer Umſicht, aber freilich in Beſchränkung auf einzelne Länder, wieder aufnahm und durchführte, wie Gneiſt für England, Hock für Frankreich, Deſſary, Konopaſek und Moor für Oeſterreich, etwa Villaume und Bergius für Preußen, Herdegen für Würtemberg, Regenauer für Baden. Das, worauf es jetzt ankommt, iſt, der Bedeutung der Selbſtbeſteuerung für die Steuerverwaltung ihren Platz zu gewinnen.

I. Die Organe der Steuerverwaltung. Steueramt und Steuerausſchüſſe.

Die Steuerorgane ſind urſprünglich nur Steuerämter. Mit dem 19. Jahrhundert treten aber auch die Gemeinden und Ausſchüſſe als Organe der Selbſtbeſteuerung auf, und jetzt iſt der Organismus der Steuerverwaltung ein vielverzweigter, deſſen Wichtigkeit darin beſteht, daß er als der formale Ausdruck des Steuerſyſtems betrachtet werden muß. Man muß daher bei der Auffaſſung davon ausgehen, daß wir das Verhältniß zum Geſammtminiſterium vorausſetzen, und die Steuerverwaltung hier von dem Standpunkte der einzelnen Steuern und ihres Syſtems aus betrachten. Es iſt unvermeidlich, dabei von dem Folgenden einige Punkte vorauszuſetzen.

a) Die directen Steuern zunächſt ſind diejenigen, welche alle drei Formen der Steuerverwaltung allmählich in ſich aufgenommen haben, und zwar ſo, daß dieſelben die Function der Steuerverwaltung unter ſich theilen.

Die amtlichen Organe haben bei den directen Steuern die innere Umlegung und Ausſchreibung, und die Steuerkaſſen mindeſtens die Uebernahme der Eingänge von den Gemeinden; wo dieſe nicht die Steuererhebung haben, erheben ſie ſie auch amtlich. In England erhebt ſie die Gemeinde allein, in Frankreich die Finanzverwaltung, in den verſchiedenen deutſchen Staaten theils die Gemeinde, theils das Amt. Hier fehlt uns noch viel Material zur Beurtheilung.

Wo dagegen die Repartitionsſteuern auftreten, kann das Amt

nicht genügen. Hier wird der Steuerausschuß oder die Steuercommission gebildet, welche die Steuer vertheilt; die Gemeinde erhebt sie, und das Steueramt führt sie ab. Natürlich sind damit auch die Steuerverhältnisse sehr verschieden; es liegt dann in der Natur der Sache, daß sich dies wieder nach den einzelnen Steuern in den einzelnen Ländern richtet.

b) Die indirecten Steuern haben dagegen eine wesentlich andere Natur. Sie müssen namentlich in Beziehung auf die Steuererhebung in zwei Gruppen getheilt werden. Die erste ist diejenige, welche gar keine Selbstbesteuerung zuläßt, und daher nur amtlich erhoben werden kann; das sind einerseits die Zölle und andererseits die Monopole. Die zweite läßt zwar die Selbstverwaltung und Erhebung der Steuern zu, allein die Form wie die Ausdehnung dieser Zulassung kann nie für alle diese Steuern allgemein und gleich sein, sondern richtet sich nach den Verhältnissen. Die Verzehrungssteuer zunächst wird von den Aemtern auf dem flachen Lande, von den Gemeinden bei der Thorsteuer erhoben; letzteres gilt auch von der Klassensteuer. Da wo die Abfindung eintritt, vertheilt und erhebt sie die abfindende Gemeinde oder Gemeinschaft. Dasselbe kann der Fall sein bei derjenigen Form der indirecten Steuern, die durch Besteuerung der Production umgelegt werden (Gewerksteuern), während die Genußsteuern meistens als örtliche Steuer wieder der Gemeinde angehören. Der Organismus der Steuerverwaltung für die indirecte Steuer ist daher der verschiedenartigste, und hier ist es daher auch, wo das Moment der Zweckmäßigkeit den größten Raum hat. Einfacher ist der Organismus der letzten Steuerart.

c) Bei den Einkommensteuern ist das natürliche Organ der Verwaltung vermöge der Selbstschätzung der Steuerausschuß, der jedoch stets möglichst mit der Gemeinde übereinstimmen sollte.

So hat der Organismus der Steuerverwaltung auf allen Punkten den Charakter der Steuern angenommen. Dasselbe ist für das Folgende der Fall:

Die allgemeine Finanzliteratur hat sich mit allen einschlagenden Fragen wenig beschäftigt; in der That muß man gestehen, daß hier das praktische Verständniß der Verhältnisse von seiten der Finanzverwaltung die Hauptsache bleibt, und vieles sich nach Ort und Zeit richtet. Dagegen sind die Darstellungen über einzelne Länder sehr

reich und zum Theil vortrefflich; ſ. namentlich für England Gneiſt, „Finanzverwaltungsrecht“ (mehrfach), für Frankreich Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs“, Kap. 1. u. 2. Die Staatshandbücher der neuern Zeit ſind übrigens über die amtlichen Competenzverhältniſſe die beſte locale Quelle; nur fehlen ſie da, wo es ſich um die Fragen der Selbſtbeſteuerung handelt. Warum eigentlich, da doch die Sache ſo praktiſch iſt?

II. Das Steuerrecht, Steuergeſetz und Steuerverordnung.

Das Steuerrecht iſt wie das Finanzrecht ein doppeltes, weil es eben nur eine Anwendung des letztern auf das ſpecielle Gebiet der Steuer iſt. Indem wir es beſonders hervorheben, geſchieht dies aus einem beſondern Grunde.

Das Steuerrecht iſt nämlich zuerſt ein geſetzliches Recht, dann iſt es ein Verordnungsrecht. Nach den Grundſätzen des Rechts der Vollziehenden Gewalt tritt daher wenigſtens principiell das Recht der Klage ein, ſowie es ſich bei der Steuerverwaltung um die Frage handelt, ob das Geſetz durch daſſelbe verletzt ſei; wo dagegen die Maßregeln der Finanzorgane nur den Verordnungen angehören, ſoll die Beſchwerde platzgreifen, immer aber auch hier ohne Suspenſiveffect, dafür aber unter Haftung und Verantwortlichkeit der Finanzorgane.

Nun aber iſt es gerade das Gebiet der Steuern, auf welchem der Begriff des geſetzlichen Rechts bisher am wenigſten platzgegriffen hat. Das vorige Jahrhundert kennt auf dem ganzen Continent überhaupt gerade für die Steuern keinen Unterſchied von Geſetz und Verordnung, ſondern behandelt die Verordnung wie ein Geſetz, ſowie es ſich um die Execution der Steuer handelt, dagegen das Geſetz wie eine Verordnung, ſowie ein Einzelner ſich durch die Steuerverwaltung beſchwert glaubt; das iſt in ſeiner praktiſchen Folge, es läßt überhaupt keine Klage zu, ſondern nur den Weg der Beſchwerde bei der obern Behörde, mag es ſich dabei handeln um welche Frage es will. Dieſer Grundſatz hat ſich im weſentlichen auf dem Continent erhalten, trotzdem daß durch die Verfaſſungen die Steuern alle zu wirklichen Geſetzen erhoben ſind; und hier iſt der Punkt, wo der Widerſpruch der beſtehenden Ordnungen mit den Principien des verfaſſungsmäßigen Regierungsrechts am größten iſt und am lebhafteſten gefühlt wird.

Die Finanzbehörden haben sich allenthalben fast die ausschließliche Entscheidung darüber vorbehalten, was in Steuerfragen Rechtens sei, und nirgends ist die Competenz der Gerichte auch bei der offensten Verletzung des Steuergesetzes anerkannt. Doch sind hier die Völker wieder verschieden. Während England in vielen Fällen doch die eigentliche Klage vor Gericht zuläßt, hat Frankreich ein anderes System, das auf der Unterscheidung der festen von der beweglichen oder Repartitionssteuer beruht. Bei allen festen Steuern nämlich fallen die entstehenden Streitigkeiten unter das Contentieux und seine Grundsätze, bei den beweglichen dagegen hat Frankreich zuerst das Organ des Conseil de préfecture aufgestellt, das als Gerichtshof der Repartitionssteuern betrachtet werden muß. Die deutschen Staaten, auf dem alten Standpunkt des Steuerrechts stehend und fern von dem englischen Princip, haben auch das französische nicht angenommen, weil sie eben keine Repartitionssteuern hatten. Erst nach dem Jahre 1848 hat man in der Heimat des deutschen verfassungsmäßigen Regierungsrechts, dem Süden Deutschlands, den allerdings noch sehr unklaren Beginn einer gerichtlichen Verfolgung der Steuerstreitigkeiten in den „Verwaltungsgerichtshöfen" gemacht, nach dem Muster der Conseil de préfecture gebildet, ohne sich recht über das eigentliche Verhältniß klar zu sein. Wir wiederholen hier, was wir an anderer Stelle gesagt haben, daß ein solcher Verwaltungsgerichtshof überhaupt falsch und unhaltbar, daß es aber ein dringendes Bedürfniß ist, feste und klare Grundsätze für das Klage- und Beschwerderecht in Steuerfragen für jede Finanzverwaltung endlich einzuführen.

Ueber das englische Klage- und Beschwerderecht und Verfahren in Steuersachen verdanken wir Gneist die einzige uns bekannte Darstellung. „Englisches Verwaltungsrecht", II, §. 62, 63. Charakter: jede einzelne Steuer hat ihr eigenes gesetzliches Verfahren, und sogar ihre eigenen Instanzen. Das ist der Mangel des englischen Steuerrechts. Für Frankreich hat Hock in seiner „Finanzverwaltung Frankreichs" einen Auszug aus dem reichen Material Audiffret's gegeben. S. 169 fg. Da jedoch dieser so wenig als Grün im „Dictionnaire" von Block einen Begriff von Steuerrecht in Klage und Beschwerde hat, so sucht man dies auch vergeblich bei Hock. Wir sind daher in der Lage, für das ganze Gebiet auf Stein, „Vollziehende Gewalt", Bd. I, das verfassungsmäßige Regierungsrecht, S. 410 fg., sowol über Eng-

land, als speciell das Contentieux in Frankreich und die Verwaltungsgerichte in Baden, Baiern und Oesterreich verweisen zu müssen, mit dem Bemerken, daß alles, was dort im allgemeinen gesagt ist, seine specielle Anwendung auf das Steuerrecht zu finden hat.

III. Die Erhebung der Steuern.

1) Begriff und Grundformen.

Die Erhebung der Steuern umfaßt die Gesammtheit der Thätigkeiten, durch welche die Steuerbehörden in Gemäßheit der Steuergesetzgebung die Steuern von dem Steuersubject oder Steuerobject wirklich für die Staatskasse einziehen.

Die Steuererhebung ist aber einer der wichtigsten Theile des ganzen Steuerwesens; denn sie ist es einerseits, durch welche das letztere eben in die Verhältnisse der Einzelwirthschaft unmittelbar eingreift, andererseits ist sie als der eigentliche Act der Erwerbung der Steuern für den Staat zugleich dasjenige, was die meisten Auslagen fordert. Die Principien des Steuerwesens in ihrer Anwendung auf die Steuererhebung fordern eine Einrichtung der letztern, vermöge deren dieselbe den wirthschaftlichen Erwerb des Einzelnen so wenig stört als möglich und dabei zugleich so wenig kostspielig ist als thunlich; denn die Störung der Einzelwirthschaft durch die Erhebung macht die Steuer bei gleicher Höhe des Steuerfußes oder Betrags schwerer, die Erhöhung der Erhebungskosten dagegen fordert ihrerseits eine Erhöhung des Steuerbetrags um den Betrag der Erhebungskosten, da der Staat seine Reineinnahme aus den Steuern nicht entbehren kann und jede nicht absolut nothwendige Ausgabe für die Erhebung keine reproductive Fähigkeit enthält.

Trotzdem ist die erste Bedingung aller Steuererhebung die Gewißheit, daß die Steuer nach dem Steuergesetze und von jedem Steuerobject wirklich und sicher erhoben werde.

Der einfachsten Form der Steuererhebung würde nun die freie Ueberlassung der Steuerzahlung an den Einzelnen am besten entsprechen, der zweiten dagegen die streng durchgeführte Erhebung der Steuern durch die Steuerbehörden.

Bei der absoluten Nothwendigkeit der Steuern kann sich jedoch der Staat auf das Zufällige der ganz freien Zahlung der Steuern

nicht einlaſſen. Der natürliche Beginn aller Steuererhebung iſt daher die Erhebung durch die amtlichen Organe, und die Grundſätze für dieſe amtliche Erhebung bilden daher einen Theil der Finanzwiſſenſchaft im engern Sinne.

Daher denn iſt auch die wirkliche Steuererhebung ſtets urſprünglich eine amtliche, und es macht keinen Unterſchied, ob dieſe Erhebung durch die Staats- oder Gemeindebeamteten erfolgt, da dieſe hier nicht als Selbſtverwaltungs-, ſondern als Finanzorgane functioniren.

Allein das freie Staatsbürgerthum hat auch hier die Forderung unabweisbar gemacht, der Theilnahme an der Erhebung der Steuern neben der Theilnahme an der Steuergeſetzgebung Raum zu gewähren, ohne die Bedürfniſſe und Rechte des Staats dabei zu beeinträchtigen. Die Zeit, in der das geſchieht, iſt das 19. Jahrhundert. Die große Frage aber, um die es ſich dabei handelte, war die, in welcher Weiſe eine ſolche Betheiligung möglich ſei, um das Einzelintereſſe der Beſteuerten mit der allgemeinen Pflicht der Steuerzahlung in Harmonie zu bringen.

Dieſelbe Bewegung, welche die Frage erzeugte, hat auch die Löſung derſelben faſt von ſelbſt, ohne beſondere Anſtrengung der Theorie gefunden.

Das Princip, auf welchem dieſelbe beruhte, war einfach. Sowie der Grundſatz der allgemeinen und gleichen oder ſtaatsbürgerlichen Steuer ſiegt, folgt von ſelbſt die Erkenntniß, daß die zu geringe Beſteuerung des Einen die zu große des Andern unbedingt nach ſich zieht.

Davor nun konnte die Steuergeſetzgebung und auch die amtliche Steuerverwaltung nicht ſchützen. Sie konnte zwar die gemeinſamen Elemente der Steuer und Beſteuerung feſtſtellen, aber durch ihre feſten Beſtimmungen das wechſelnde wirthſchaftliche Leben des Einzelnen nicht erfaſſen. Hier war es, wo jene gewaltigſte aller volkswirthſchaftlichen Thatſachen, das Auftreten des Werthes und der perſönlichen Thätigkeit an der Stelle des bloßen Güterkapitals in entſcheidender Weiſe eintrat, und eine neue Geſtalt auch für die Erhebung der Steuern begründete.

Durch ſie nämlich war es nothwendig, der Beſteuerung dieſelbe Beweglichkeit zu geben, welche die Steuerkraft vermöge derſelben annahm, und ſo durch die wirkliche Gleichheit der Be-

ſteuerung des Einzelnen die formale Gleichheit zur vollen Geltung zu bringen. Die Bedingung dafür aber lag in dem Herbeiziehen zweier ganz neuer Factoren in die Beſteuerung, der individuellen Erklärung des Einzelnen über ſein Einkommen oder dem *Steuerbekenntniß* als Steuerquelle, und der Aufſtellung von *Steuerausſchüſſen* als Organ des öffentlichen Urtheils über dieſe Erklärung. Und dieſe beiden Factoren in ihrer Thätigkeit ſind es, welche wir die eigentliche *Selbſtbeſteuerung* nennen.

Der Inhalt oder die Wirkſamkeit dieſer Selbſtbeſteuerung nun ergibt ſich faſt von ſelbſt, wenn man ſie mit dem Begriffe des Steuergeſetzes zuſammenhält. Das Geſetz ſoll auch hier beſtimmen, was es beſtimmen kann. Das aber iſt Steuerſubject, Object, Einheit und Fuß. Nur Eins vermag das Geſetz, wie geſagt, nicht: es vermag nicht die Steuerkraft der objectiv gegebenen Steuereinheit zu beſtimmen. Und *dies nun* iſt die Aufgabe der Selbſtbeſteuerung.

Das Gebiet der Selbſtbeſteuerung iſt daher das, die Erhebung der geſetzlichen Steuern inſoweit in die Hand zu nehmen, als dies durch die Beſtimmung der Steuerkraft der geſetzlichen Steuerobjecte und Einheiten nach dem gleichfalls geſetzlichen Steuerfuß geſchehen kann. Sie kann daher nie an die Stelle der geſetzlichen und amtlichen Steuererhebung treten, ſondern ſie kann ihr nur auf jenem ganz beſtimmten Gebiete zu Hülfe kommen, und auch dies nur bei denjenigen Steuern, bei welchen die Steuerkraft geſetzlich nicht beſtimmt erfaßt werden kann. Das aber ſind nur die directen Steuern und die eigentliche Einkommenſteuer. Bei allen andern Steuern bleibt die amtliche Erhebung die ausſchließlich gültige Form; jedoch *kann* auch bei gewiſſen indirecten Steuern die Selbſtbeſteuerung ausnahmsweiſe eintreten.

Somit hat die Erhebung der Steuern jetzt eine zweifache Form der Ausführung, die nun auf die beiden formalen Grundformen der Erhebung Anwendung findet. Dieſe ſind die Steuerumlegung und die Steuereintreibung, die mithin aus beiden obigen Geſichtspunkten betrachtet werden müſſen.

Es iſt aus den obigen Gründen erklärlich, daß die Literatur ſich mit jenem Unterſchiede nicht beſchäftigt, und nur zum Theil die poſitiven Daten der geſetzlichen Ordnung ausgeführt hat. Demnach hatte man wol eine ernſtere Berückſichtigung der Sache erwarten dürfen.

2) Die Steuerumlegung oder Ausschreibung.

Die festen und beweglichen Steuern (Quotitäts- und Repartitionssteuern.) Das Steuerbekenntniß und die Einkommensteuer.

Die Steuerumlegung, Regulirung oder Anlegung der Steuer, ist die durch die gesetzliche Behörde vollzogene und veröffentlichte Bestimmung des Steuerbetrags, welcher zu zahlen ist. Diese Steuerumlegung enthält daher die genaue Bestimmung des Steuerobjects, der Steuereinheit, des Steuerfußes und des Steuerbetrags. Wenn dabei zugleich das individuelle Steuersubject mit bezeichnet ist, so heißt sie Steuerausschreibung. Diese formale Bezeichnung der Begriffe bedarf wol keiner weitern Erklärung.

Soweit nun der Steuerbetrag, der vermöge dieser Steuerausschreibung von dem Steuersubject zu zahlen ist, endgültig durch das Gesetz bestimmt wird, ist die Sache sehr einfach.

Die Bedingung einer den Principien des Steuerwesens entsprechenden Steuerumlegung ist demnach die Genauigkeit und Erkennbarkeit der gesetzlichen Steuerpflicht in Object, Subject und Maß. Diese aber ist nach der verschiedenen Natur des Objects naturgemäß eine verschiedene, hat daher auch verschiedene Namen und bringt je nach der Besonderheit desselben auch eine wesentlich verschiedene Form der Erhebung mit sich. Doch mußte man dabei schon die Umlegung auch der Renten- und Einkommensteuer als „Kataster" im weitern Sinne bezeichnen, was sich nicht empfiehlt. Eine rein formale Eintheilung ist daher werthlos.

Die gesetzliche Steuerumlegung der Productions- oder Kapitalsteuern geschieht durch den Kataster; die Steueranlage für die Consumtionssteuern ist der Tarif; die Regulirung der Einkommensteuern bestimmt die Taxe. Man kann daher die Steuern je nach der Form ihrer Umlegung in Katastersteuern, Tarifsteuern und Taxen oder Taxsteuern eintheilen.

Die Natur der drei Grundlagen ist nun am besten bei der Darstellung der einzelnen Steuerarten darzulegen. Es ergibt sich indeß schon hier, daß die Katastersteuern stets, die Tarifsteuern nur unter ausnahmsweisen Bedingungen und die Taxen nur zum Theil mit einer individuellen Steuerausschreibung verbunden sind. Die äußere Form ist dabei einfach. Bei den directen Steuern

wird dem Steuerſubject nach Conſtatirung des Steuerobjects der Betrag ſeiner Steuer perſönlich auferlegt. Bei der indirecten Steuer iſt das Object der Umlegung nicht das Steuerſubject, ſondern die Beſtimmung des Betrags nach dem Object, ſodaß nicht das Eigenthum, ſondern der Beſitz entſcheidet.

Bei den Verkehrsſteuern beſteht die Umlegung in der Pflicht der Ausſteller der Verkehrsdocumente, die Steuer, meiſt in Form der Stempel, zu zahlen. Die Einkommenſteuer hat für ihre Umlegung die Form der directen Steuer. Die Umlegung bei dem Monopol erſcheint als Aufſchlag auf den Geſtehungspreis, bei den Zöllen als Zolltarif; bei der Rentenſteuer theils als Abzug an dem Coupon, theils als directe Umlegung, aber auf den Schuldner; daneben gibt es noch einzelne andere Formen, die untergeordneter Natur ſind. Reſultat iſt, daß es keine allgemeine und gleiche Form der Umlegung gibt und geben kann, ſondern daß die Umlegung ſich bei jeder einzelnen Steuer nach der Natur des Objects, der Zweckmäßigkeit und Billigkeit richtet.

Das an ſich einfache Syſtem wird nun weſentlich modificirt, wo die Selbſtbeſteuerung eintritt. Hier entſtehen weſentlich verſchiedene Grundſätze und Formen der Steuerumlegung.

Inſofern nämlich die amtliche Finanzverwaltung auf Grund der Steuer und des Steuererhebungsgeſetzes dem Einzelnen ſeinen Steuerbetrag individuell vorſchreibt, nennen wir dieſe Steuer die Quotitätsſteuer, die Umlegung die directe Steuerausſchreibung, und den Steuerbetrag des Einzelnen die feſte Steuer. Wenn aber die Steuergeſetzgebung davon ausgeht, daß ſie einen beſtimmten Geſammtſteuerertrag ſtatt von dem Einzelnen, vielmehr von einem Steuerverwaltungsgebiete fordert, und nun den Organen des letztern die Vertheilung dieſes Betrages an die Einzelnen überläßt, ſo entſteht ein neuer Proceß der Steuerumlegung. In dieſem Falle iſt zuerſt nicht mehr der Einzelne, ſondern der ganze Verwaltungskörper das Steuerſubject. Die Vertheilung geſchieht durch die Organe der Selbſtbeſteuerung, Gemeinde und Ausſchuß, wobei allerdings der geſetzliche Steuerfuß und die Steuereinheit zu Grunde gelegt werden, aber die Höhe der Steuerquelle, das Einkommen, nach dem Ermeſſen jener Organe beſtimmt und danach dem Einzelnen ſein Steuerbetrag zugeſchrieben wird. Dadurch wird der Einzelne Steuerſubject für

den Verwaltungskörper; für das Recht der Vertheilung an die Einzelnen nach ihrem Einkommen hat aber der Verwaltungskörper neben dem Rechte der amtlichen Steuereintreibung auch die Haftung dafür, daß die auf ihn repartirte Summe auch wirklich den Finanzen abgeliefert wird. Eine solche Steuerumlegung nennen wir die Repartition, und die auf diese Weise erhobene Steuer die Repartitionssteuer, und der daraus sich ergebende Steuerfuß ist der Repartitionssteuerfuß.

Es kann aber auch zweitens die Schwierigkeit der Steuererhebung es wünschenswerth machen, daß statt der individuellen Vorschreibung eine Anzahl von Steuersubjecten, die von einer gleichen Steuer betroffen werden, die letztern sich vereinigen und den addirten Steuerbetrag gemeinschaftlich den Finanzen anbieten. Im Falle der Annahme wird dann dieser Gemeinschaft das Recht der Steuerumlegung gegeben, und dasselbe Verfahren tritt ein wie bei den Repartitionssteuern. Der Unterschied besteht hier wesentlich darin, daß die Finanzverwaltung den Gesammtbetrag nach ihrem Ermessen festsetzt, und daß die Einzelnen wenigstens grundsätzlich nicht gezwungen werden können, sich der Gemeinschaft anzuschließen, in welchem Falle gegen sie das individuelle Steuerverfahren in Anwendung kommt. Dieses Verfahren nennen wir die Abfindung, und die Steuern die Abfindungssteuern.

Endlich aber kann die Besteuerung in der Art vor sich gehen, daß zwar gesetzlich Fuß und Einheit, aber nicht die Steuerquelle festgestellt, und die Angabe dieser Steuerquelle oder des Einkommens ganz dem Einzelnen vor einem dazu aufgestellten Ausschusse überlassen wird, worauf dann auf Grund dieses Verfahrens die Steuerausschreibung wieder amtlich erfolgt. Diese Erklärung heißt die Selbstschätzung, und die auf diese Weise bestimmten Steuerbeträge bilden die verschiedenen Formen der Einkommensteuer.

Allerdings erscheinen nun diese drei Grundformen der Steuerumlegung zunächst als Sache der Zweckmäßigkeit. Allein die immer wachsende Bedeutung des Werthes in seiner Trennung vom Gute, und die damit wachsende Unmöglichkeit, vermöge der gesetzlichen Steuereinheit auch künftig das Einkommen des Einzelnen richtig zu bestimmen, machen es zu einem hochwichtigen Princip der Steuerverwaltung, die drei Formen der Selbstbesteuerung, soweit

als die Natur der Steuern es überhaupt zuläßt, an die Stelle der amtlichen Steuerumlegung und Ausschreibung eintreten zu lassen. Das ist nun zur richtigen Beurtheilung des gegenwärtigen Steuerwesens von entscheidender Wichtigkeit; denn es ergibt sich, daß vermöge dieses Princips die directen und selbst die indirecten Steuern die Form und den Erfolg der eigentlichen Einkommensteuern annehmen, und ebendaher auch die eigentliche Einkommensteuer ersetzen können. Dies ist in vielen Fällen auch wirklich geschehen. Und nun folgt, daß, wo auf diese Weise die directen Steuern jene Grundsätze der Einkommensteuer in sich aufnehmen und aus einer amtlichen Steuer zur Selbstbesteuerung werden, die Frage entstehen muß, ob dann noch eine eigentliche Einkommensteuer, die kein bestimmtes gesetzliches Object, sondern nur das Einkommen überhaupt zur Grundlage hat, überhaupt richtig und durchführbar ist.

Diese Frage nun müssen wir dahin beantworten, daß die Repartitionssteuer des französischen Systems allerdings für die eigentliche Einkommensteuer nicht blos möglich, sondern sogar nothwendig ist, da die gesetzliche Verschreibung des Antheils eines Verwaltungskörpers an der Steuer nicht das wirkliche Einkommen erfassen kann. Ebenso bleibt bei den Abfindungssteuern die eigentliche Einkommensteuer nicht blos vollkommen thunlich, sondern sogar nothwendig, da sich die Abfindung stets nur auf Eine Steuerart beziehen kann. Wo dagegen die Selbstbesteuerung sich auf alle diejenigen Steuern bezieht, bei denen sie überhaupt anwendbar ist, namentlich aber auf die Renten-, Erwerbs- und Verkehrssteuer, da wird eine eigentliche Einkommensteuer ungerecht, weil ihr Object, das von dem gesetzlichen Steuerbetrage nicht betroffene Einkommen, eben durch die Selbstbekenntniß in die directe Steuer hineingezogen ist, und daher bei einer nochmaligen eigentlichen Einkommensteuer unzweifelhaft zum zweiten mal besteuert werden würde.

Es scheint uns dieser Gegenstand von um so größerer Wichtigkeit, als er die ganze Natur des formellen Steuersystems der einzelnen Länder beherrscht, und erst durch jene Gesichtspunkte das eigentliche Wesen derselben ganz klar wird.

England nämlich hat die Selbstbesteuerung so weit über das directe Steuersystem ausgedehnt, als dies thunlich war, jedoch mit

der nur historisch erklärbaren Ausnahme, daß die zweite Hälfte seiner directen Steuern (Land tax, Assessed taxes und einzelne Licenses) noch als reine amtliche oder Quotitätssteuern neben der Selbstbesteuerung der Income tax fortbestehen. Die Zölle und Verkehrssteuern sind natürlich amtliche Steuern. Die Einführung der Selbstbesteuerung bei den directen Steuern hat die eigentliche Einkommensteuer dann überflüssig gemacht; aber gerade diese Steuer ist es, welche die Vorstellung erwirkt hat, daß alles das eine „Einkommensteuer" sei, was die Formen der Selbstbesteuerung zuläßt.

Frankreich, das die Selbstverwaltung in keinem Theile seiner Verwaltung kennt, kennt consequent auch keine Selbstbesteuerung, sondern hat mit Ausnahme der Grundsteuer, die eine Repartitionssteuer nach den Departements ist, nur amtliche Steuern.

Preußen hat dagegen zwar für alle andern Steuern die Quotitätsbesteuerung festgehalten, namentlich auch für die Grundsteuer; jedoch hat es bei der Klassen- und der klassificirten Einkommensteuer die Selbstbesteuerung, und bei einigen indirecten Steuern die Abfindung zugelassen.

Oesterreich endlich hat für die Grundsteuer die amtliche Umlegung, dagegen für die Erwerbsteuer die Cumulation der amtlichen Besteuerung mit der Selbstbesteuerung eingeführt, und die letztere als Einkommensteuer bezeichnet. Das Gesetz über die Einführung des Princips der Repartitionssteuer für den Grundbesitz ist vorderhand nicht ins Leben getreten. Bei einzelnen Verzehrungssteuern kommen dann noch Abfindungen vor.

In den übrigen deutschen Staaten ist das Princip der Selbstbesteuerung erst seit 1848 in den Einkommensteuern zur Geltung gelangt.

Wir entbehren in der Literatur der Finanzwissenschaft einer eingehenden Behandlung dieser Frage trotz ihrer großen praktischen Wichtigkeit. Einzelnes werden wir im Folgenden nachtragen.

3) Die Steuerzahlung.

Auch die Steuerzahlung hat ihre Geschichte. Der Charakter derselben ist der allmähliche aber unwiderstehliche Uebergang von der sogenannten Naturalwirthschaft zur Geldwirthschaft, der seiner-

ſeits mit der Entwickelung der Verfaſſung ſowie mit der der Volkswirthſchaft auf das engſte zuſammenhängt. Wie ſcheiden in dieſer Beziehung die eigentliche Zahlung von dem Zahlungstermine.

a) Eigentliche Zahlung. Solange die öffentlichen Functionen durch die Gemeinden oder die ſtändiſchen Körperſchaften ſelbſt vollzogen wurden, war die perſönliche oder ſachliche Leiſtung von ſeiten der Mitglieder derſelben ausreichend, wie beim Schöffengerichte, dem alten Heerbann, den Gemeindeſtraßen u. ſ. w. Je allgemeiner aber die Thätigkeit der Staatsgewalt ward und je gleichmäßiger ſie ſich über den ganzen Staat vertheilte, deſto mehr mußte der Betrag der einzelnen Leiſtung auf ein für alle gleichartiges Maß zurückgeführt werden, das ſeinerſeits wieder der Verwaltung die Möglichkeit gab, den Betrag, der auf die Einzelnen zu vertheilen war, nach der Summe des Bedarfs für die öffentlichen Zwecke genau zu berechnen. Dieſes Maß iſt das Geld. Die Entwickelung des Staats in ſeiner Verwaltung brachte es daher mit ſich, daß allmählich an die Stelle der perſönlichen oder ſachlichen Leiſtungen der Einzelnen Geldzahlungen als Steuerleiſtung eingeführt wurden. Es bedarf keiner Nachweiſung, daß und warum dieſe Geldzahlungen allen andern Leiſtungen, bei denen das wirthſchaftliche Element vorherrſcht, vorzuziehen ſind. Den Uebergang von den perſönlichen oder ſachlichen Leiſtungen zur Geldzahlung nennt man nun den Uebergang von der Naturalwirthſchaft zur Geldwirthſchaft, und mit Recht hat man das Auftreten der letztern als einen weſentlichen Fortſchritt betrachtet. Allein dennoch gibt es gewiſſe Aufgaben, welche über der Sphäre des wirthſchaftlichen Lebens ſtehen und bei denen daher eine Steuerzahlung die perſönliche Leiſtung nie ganz erſetzen kann; andere, die ihrer Natur nach nicht durch bloße Steuerzahlung erledigt werden können. Zu den erſtern gehören namentlich die Militärpflicht, die Theilnahme an den Gerichten (als Beiſitzer und Geſchworene), die Theilnahme an örtlichen Verwaltungen und die Pflicht, der Staatsgewalt bei augenblicklicher Störung des öffentlichen Friedens perſönlich zu Hülfe zu kommen. Zu den letztern gehören die Einquartierung des Militärs, gezwungene Nothleiſtungen an Gütern und Dienſten in plötzlichen dringenden Gefahren und Aehnliches. Die Leiſtungen haben daher noch immer

eine wichtige Stellung neben den Zahlungen. Doch haben wir ſchon oben nachgewieſen, daß nur das eine Steuer iſt, was nach dem geſetzlichen Betrage regelmäßig gezahlt werden kann, und in dieſem Sinne iſt die Steuerzahlung oder die durchgreifende Anerkennung der Geldwirthſchaft das erſte Moment für die wirkliche Erhebung der Steuer.

Die Steuerverwaltung hat in Beziehung auf die Steuerzahlung zunächſt drei Beſtimmungen feſtzuſtellen.

Es muß zuerſt die Münze beſtimmt werden, in welcher die Zahlung geſchehen kann oder muß.

Es muß zweitens das amtliche Organ bezeichnet werden, bei welchem die Zahlung zu leiſten iſt.

Es muß drittens die Form genau vorgeſchrieben werden, in welcher die geſchehene Zahlung conſtatirt werden ſoll, theils wegen der Rechnungscontrole, theils um gegen Steueranſprüche ſicherzuſtellen. Die Beſtimmungen hierüber hängen mit denen über die Steuereintreibung eng zuſammen (ſ. unten).

Die Steuerzahlungsordnung iſt danach ſo einzurichten, daß die Münze Landesmünze, daß das Organ zur Einkaſſirung nicht örtlich zu entfernt und daß die Form auch für die weniger Gebildeten leicht verſtändlich ſei.

Nicht minder wichtig aber ſind die Zeitfriſten.

b) Steuertermine. Die Steuertermine haben dieſelben Vorausſetzungen wie die Steuern ſelbſt. Da letztere von dem Ertrage der Wirthſchaft gegeben werden ſollen, ſo müſſen die Termine ſo beſtimmt werden, daß ſie womöglich mit den Zeitpunkten des Ertrags zuſammenfallen und mithin der Steuerbetrag nicht aus dem Betriebskapital genommen zu werden braucht. Als allgemeiner Grundſatz für die Beſtimmung der Steuertermine gilt demnach, daß jeder Steuertermin um ſo richtiger iſt, je näher derſelbe dem Reinertrage liegt, den das Steuerobject bietet.

Demgemäß werden die Steuerfriſten nach den drei Steuerarten einen verſchiedenen Charakter haben.

Die Steuerfriſten müſſen für die Productions- oder die directen Steuern feſte Termine haben (Zieler), die ſich an die Herſtellung des Ertrags anſchließen.

Für die Conſumtions- oder indirecten Steuern muß die

Steuerzahlung auf den Zeitpunkt gelegt werden, wo das Steuerobject in die Consumtion übergeht, weil dabei der Ertrag aus der Verzehrung erzielt wird.

Bei der Einkommensteuer tritt ein anderes Verhältniß ein. Ihre Quelle ist der Reinertrag der gesammten Wirthschaft, soweit derselbe nicht mehr von dem Kapital und der Arbeit, sondern von der individuellen Tüchtigkeit bedingt wird. Ein solcher Reinertrag kann aber erst nach Ablauf einer Wirthschaftsperiode berechnet werden. Der Steuertermin der Einkommensteuer ist daher naturgemäß das (Kalender-) Jahr.

Die Execution besteht in der auf amtlichem Wege vorgenommenen Veräußerung des Steuerobjects, um den Steuerbetrag einzubringen. Diese muß so eingerichtet werden, daß sie so wenig als möglich das Betriebskapital trifft, um die Bedingung der Steuerkraft, den Erwerb durch Production, so wenig als möglich zu stören.

4) Steuereintreibung; Nachlässe, Rückstände und Execution.

Die Steuereintreibung tritt ein, wenn bei der Steuerzahlung die Steuerfrist nicht eingehalten wird. Sie ist der Act, durch welchen der Staat den Betrag der Steuer durch Verwerthung des Steuerobjects zur Erhebung bringt.

Die Steuereintreibung hat entweder den Mangel an gutem Willen von seiten des Steuersubjects oder den Mangel an wirthschaftlicher Fähigkeit zur Zahlung als Voraussetzung.

Sie ist, da sie sich an die Steuerquelle oder den Ertrag halten muß, verschieden nach der verschiedenen Art der Steuer.

Bei den directen Steuern muß eine Mahnung an den Steuerpflichtigen vorausgehen, die, wenigstens wenn sie wiederholt wird, mit gewissen Kosten für den Säumigen verbunden ist, damit sie Erfolg habe. Erfolgt die Steuerzahlung auch dann nicht, so tritt das Verfahren ein, das wir als die eigentliche Steuereintreibung bezeichnen.

Dieses Verfahren aber ist wieder verschieden nach den Hauptarten der Steuern selbst.

Bei den directen Steuern muß zunächst untersucht werden, ob der Ertrag, von dem die Steuer gezahlt werden soll, nicht

ohne Verſchulden des Producenten untergegangen iſt. Wo dies der Fall iſt, kann die Steuerzahlung erlaſſen werden, ganz oder zum Theil; dies iſt der Steuernachlaß. Wo dagegen die Unfähigkeit, die Steuer zu zahlen, nicht durch äußere unabwendbare Gründe hervorgerufen ward, da muß der Betrag der Steuer entweder geſtundet oder exequirt werden.

Die geſtundeten Steuern bilden die Steuerrückſtände. Es iſt bei dieſen darauf zu halten, daß ſie nicht ſo groß werden, daß ſie mit den fälligen Steuern zuſammen den Ertrag des Steuerobjects überſteigen; denn wo dies der Fall iſt, kann natürlich der Rückſtand nicht mehr eingetrieben werden. Das richtige Maß dabei muß ſich nach den Verhältniſſen richten.

Die Execution beſteht in der auf amtlichem Wege vorgenommenen Veräußerung des Steuerobjects, um den Steuerbetrag einzubringen. Dieſe muß ſo eingerichtet werden, daß ſie ſo wenig als möglich das Betriebskapital trifft, um die Bedingung der Steuerkraft, den Erwerb durch Production, ſo wenig als möglich zu ſtören.

Die genauere Darſtellung der Regeln, welche hier eingreifen, bildet einen wichtigen Theil der praktiſchen Steuerverwaltung, vorzugsweiſe bei der Grundſteuer. Weit einfacher ſind dieſelben bei den beiden andern Arten der Steuern.

Bei den indirecten Steuern muß die Steuerzahlung unmittelbar in dem Zeitpunkte geſchehen, in welchem ſie auferlegt iſt. Hier dürfen keine Nachläſſe ſtattfinden, weil ein Wechſel des Reinertrags theils nicht nachweisbar iſt, theils von dem Conſumenten ſelbſt berechnet werden müßte. Die Execution erfolgt durch Beſchlagnahme des Steuerobjects und durch Verkauf deſſelben.

Derjenige Theil der indirecten Steuern, welche wir die Gewinn- und Verkehrsſteuern nennen, hat den Charakter der Conſumtionsſteuer; ſie haben keine Nachläſſe, und bei den Verkehrsſteuern fällt die Execution meiſtens zugleich mit einer Beſtrafung für die verſuchte Umgehung der Steuern zuſammen. Die reine Einkommenſteuer dagegen hat den Charakter der Productionsſteuern, nur daß hier keine Nachläſſe ſtattfinden können, weil bei der Selbſtſchätzung ein Irrthum nicht angenommen werden kann.

Es ergibt ſich daraus, daß im allgemeinen bei den Productionsſteuer-Eintreibungen Vorſicht und Nachſicht, bei den Con-

sumtionssteuer-Eintreibungen Bestimmtheit und rasches Verfahren, bei den Einkommensteuer-Eintreibungen die feste Ordnung die Hauptgesichtspunkte sein müssen.

Dem Rechte des Staats auf die Eintreibung der Steuer entspricht nun die Pflicht der Zahlung, und die Möglichkeit, diese Pflicht zu übertreten, begründet das Steuerstrafrecht.

Es liegt in der Natur der Sache, daß alle dahin einschlagenden Fragen einerseits erst bei den einzelnen Steuern ihre praktische Bedeutung gewinnen, andererseits der eigentlichen Technik der Steuerverwaltung angehören.

Sie werden im folgenden besondern Theile einzeln betrachtet werden.

Die einzelnen Vorschriften für die praktische Steuerverwaltung sind meist Gegenstand einer Reihe von speciellen Verordnungen, die sich auf die Formen der Execution und die Bedingungen und Modalitäten der Nachlässe und Gestundungen beziehen. S. Rau, §. 287.

Besonderer Theil.

Die einzelnen Steuern.

Der besondere Theil der Steuerlehre enthält nun in der Lehre von den einzelnen Steuern die Anwendung aller im allgemeinen Theile enthaltenen Grundsätze und Begriffe auf die einzelnen Arten und Gruppen der Steuerobjecte.

Was nun die einzelnen Steuern ihrem Begriffe nach betrifft, so haben wir das System derselben bereits oben dargestellt. Die Auffassung der wirklichen einzelnen Steuern dagegen muß eine andere sein. Denn diese wirklichen einzelnen Steuern sind weder rein theoretisch entstanden, noch auch theoretisch ganz zu erklären. Man muß vielmehr dabei zwei Gesichtspunkte wohl unterscheiden.

Dem Begriffe nach ist nämlich die einzelne, besondere oder bestimmte Steuer diejenige Steuer, die auf ein besonderes und bestimmtes Steuerobject berechnet ist und durch die wirthschaftliche Natur dieses Steuerobjects ihre eigenthümliche Steuereinheit und ihren bestimmten Steuerfuß erhält. Das Entstehen der einzelnen Steuern beruht demnach darauf, daß die Besonderheit der Steuerobjecte eine Besonderheit von Einheit und Fuß fordert, um eine Gleichheit der Besteuerung zu erzielen; die Aufgabe des Systems der einzelnen Steuern und ihrer Verschiedenheiten ist daher die Voraussetzung und Verwirklichung der Gleichheit der Besteuerung aller Steuerobjecte.

In der Wirklichkeit sind dagegen die einzelnen Steuern mit ihren Namen, ihrer Organisation, ihrer Verwaltung und ihrem Rechte meist durch Gründe finanzieller Zweckmäßigkeit entstanden, und die Natur der Sache spielt dabei stets nur die zweite Rolle. Daraus ergibt sich für die Darstellung derselben, daß, während

das Weſen dieſer Steuern allerdings aus der Sache ſelbſt, ihre concrete Geſtalt vielmehr durch die Formen der Steuerverwaltung, und namentlich der Erhebung, gebildet worden iſt, ſodaß es die Erhebung iſt, welche ihrerſeits eine Reihe von ſelbſtändigen Arten hat entſtehen laſſen. Daher muß ein großer Theil der folgenden einzelnen Steuern nicht als ſelbſtändige Arten von Steuern, ſondern als Erhebungsarten derſelben betrachtet werden, wie z. B. Zölle, Monopole, Klaſſenſteuer u. a. Nur die großen Kategorien der directen, indirecten und Einkommenſteuer bleiben beſtehen, und dieſe ſind es, welche es möglich machen, das allgemeine wiſſenſchaftliche Element in der ſpeciellen Darſtellung feſtzuhalten.

Die Lehre von den einzelnen Steuern enthält demnach auch bei den Eintheilungen und Arten, die durch die Erhebungsform beſtimmt werden, die Darlegung der Grundſätze, nach welchen Steuereinheit und Steuerfuß ſich der Natur der Steuerobjecte anzupaſſen ſuchen, um dieſe Gleichheit wirklich ins Leben zu rufen.

Erſte Abtheilung.

Die directen Steuern.

(Kapital- oder Productionsſteuern.)

Weſen derſelben.

Die erſte große Gruppe oder Art der Steuern iſt die der directen, der Kapital- oder Productionsſteuern.

Dieſe Gruppe geht davon aus, daß das Kapital ſeiner Natur nach ein Element des Reinertrags aller Wirthſchaft iſt, und daß es daher das erſte und natürlichſte Object der Beſteuerung bildet. Kapitalſteuern nennt man ſie, inſofern das wirthſchaftliche Object das Kapital iſt; Productionsſteuern, inſofern die Steuerquelle in dem Ertrage des Kapitals gegeben und mit der Benutzung jedes Kapitals verbunden iſt; directe Steuern, inſofern man bei dem Ertrage des Kapitals den Reinertrag von dem Rohertrage ſon-

dern und ſomit in dem erſtern die eigentliche Steuerquelle direct treffen kann.

Indem auf dieſe Weiſe das Kapital als Träger eines in ſeiner wirthſchaftlichen Natur liegenden Reinertrags angeſehen und dadurch zum unbedingten Steuerobject gemacht wird, muß die directe Steuer dieſelben Grundformen annehmen, welche das Kapital ſelbſt hat.

Das Kapital an ſich hat nun die drei Grundformen des Güterkapitals, des perſönlichen Kapitals und des Werthkapitals. Die Beſteuerung des Kapitals muß daher ihrem Begriffe nach auch in die drei Gruppen der directen Steuer zerfallen.

Diejenige Form indeß, bei der man dieſe Arten des Kapitals noch nicht unterſcheidet, ſondern das Kapital als ſolches als Object der directen Steuer ſetzt, bildet die ſogenannte Vermögensſteuer. Es liegt in der Natur des unentwickelten Begriffs, daß derſelbe der Entwickelung ſeiner einzelnen Momente hiſtoriſch voraufgeht. Die Vermögensſteuer als Kapitalſteuer an ſich iſt daher die erſte Form der directen Steuer, die ſich erſt allmählich zu den einzelnen Arten der letztern entfaltet.

Die erſte der obigen drei Grundformen iſt nun diejenige, welche wir die Grundſteuer nennen. Ihr Steuerobject iſt das unbewegliche Gut mit ſeiner in ſeiner natürlichen Productivität gegebenen Steuerquelle.

Die zweite Grundform iſt die, deren Object das Werthkapital iſt, und die wir die Rentenſteuer nennen. Ihre Aufgabe iſt es, die als ſelbſtändige Production des Werthkapitals erſcheinende Rente als Steuerquelle der Beſteuerung zu unterziehen.

Nicht ſo einfach iſt die dritte Grundform, die Erwerbſteuer. Ihr Object iſt das Güter- und Werthkapital, inſofern es durch die perſönliche Thätigkeit productiv wird, alſo im weiteſten Sinne das Unternehmen. Der Begriff des Unternehmens umfaßt aber eine Reihe von höchſt verſchiedenen Arten, die ihrer wirthſchaftlichen Natur nach bei an ſich gleichem Princip der Beſteuerung dennoch ſo verſchiedene Formen der letztern fordern, daß die Erwerbſteuer im weiteſten Sinne wieder ein ganzes Steuerſyſtem bildet, deſſen Darſtellung keineswegs ohne Schwierigkeit iſt.

Dennoch bleiben dieſe Formen noch ziemlich einfach, ſolange ſie als Sache der reinen amtlichen Steuerverwaltung erſcheinen.

Mit dem 19. Jahrhundert aber tritt in sie das Princip der Selbstbesteuerung hinein, und gestaltet nicht blos die ganze Erhebung um, sondern führt auch, wenigstens zum Theil, den Gedanken durch, das Princip der eigentlichen Einkommensteuer mit dem der directen Steuer zu verbinden. Es ist kein Zweifel, daß wir uns hier in einem wichtigen Uebergangsstadium befinden, und es genügt daher die bloße Angabe des gesetzlichen Rechts nicht, sondern die allgemeinen Gesichtspunkte fordern ihre ernstlichste Erwägung.

Es ist dafür durchaus nothwendig, die beiden erwähnten großen Grundformen der directen Besteuerung in ihrem allgemeinen Wesen zu bestimmen, da sie zugleich zwei große geschichtliche Epochen des Steuerwesens bedeuten.

Wir bemerken hier nur, daß wir unsere frühere Auffassung, nach welcher wir die Verkehrssteuern in die Einkommensteuer rechneten, für unrichtig erkannt und daher diese Steuerart unter die Erwerbsteuer aufgenommen haben, wo sie allerdings vermöge ihrer besondern Natur als eine selbständige Steuerart erscheint.

Die Katastral- und die Einkommenbesteuerung bei der directen Steuer.

Das, was wir die Kataster und die Katastralbesteuerung bei der directen Steuer nennen, entsteht in folgender Weise.

Wie schon gezeigt, ist allerdings die Grundlage der directen Steuer das Gut; allein die Steuerquelle ist das Einkommen aus demselben, das, von jenem geschieden, das eigentliche Steuerobject bildet. Bei jeder directen Steuer finden daher zwei Messungen statt. Die erste ist die des Gutes für sich mit seiner Gütereinheit, die zweite die des Einkommens mit seiner Einheit, welche also die eigentliche Steuereinheit ist. Diese Messung des Gutes hat nun bei den drei Arten der directen Steuer natürlich sehr verschiedene Formen, die an ihrem Orte dargestellt werden. Allein diese Formen haben gewisse gleichartige Grundlagen, und von diesen muß man ausgehen, um den obigen Unterschied klar zu machen.

Solange nämlich die amtliche Finanzverwaltung allein die directe Besteuerung vollzieht, berechnet sie auch allein den Reinertrag aus den Gütereinheiten, und dieser Reinertrag wird dann als *gesetzlich feststehend* angesehen. Die Art, in der sie denselben berechnet, ist im Princip gleich, in der Ausführung dagegen

durch die Natur des Objects verſchieden. Sie ſtellt zuerſt die Gütereinheit auf (Bodenmaß, Kapitalseinheit, Unternehmungsart). Dann nimmt ſie ein gewiſſes Maß des Roheinkommens für jede Einheit an, zieht einen durchſchnittlichen Betrag der Productionskoſten ab, und gelangt ſo zum geſetzlichen Reineinkommen. Um dies praktiſch durchführbar zu machen gegenüber der unendlichen Maſſe von Steuerobjecten, ſtellt ſie eine Muſtereintheilung, oder ein geſetzlich gültiges allgemeines Schema mit beſondern Klaſſen für die Einkommensfähigkeit der verſchiedenen Kapitalien und ihrer Unterarten auf, welche die Steuerkraft der einzelnen Objecte bedeuten, und daher als Steuereinheiten der Steuerkraft anerkannt werden, an welche dann der Steuerfuß angelegt wird. Nun wird für die einzelnen Steuerobjecte die Einſchätzung vollzogen, durch welche jedes Gut oder Unternehmen in ſeine beſtimmte Klaſſe, alſo mit ſeinem beſtimmten Steuerfuße, eingereiht wird, ſodaß damit der Steuerbetrag, den jedes Steuerſubject als Beſitzer des auf dieſe Weiſe gemeſſenen und geſchätzten Objects zu entrichten hat, feſtgeſtellt erſcheint. Das nun wird amtlich verzeichnet, und dieſe Aufzeichnung mit Object, Subject, Klaſſe und Steuerbetrag heißt der Kataſter, und das Verfahren, um durch Meſſung, Klaſſificirung und Einſchätzung zu dem Steuerbetrage jedes Einzelnen und damit Aller zu gelangen, heißt die Kataſtrirung, die auf dieſe Weiſe umgelegte Steuer aber die Kataſtralſteuer.

Offenbar nun iſt die Grundlage der Kataſtralſteuer, das eingeſchätzte Einkommen, gleichgültig gegen das wirkliche Einkommen aus dem Steuerobject. Jede Kataſtralſteuer hat daher den großen Vortheil, eine feſte Leiſtung des Steuerſubjects zu ſein, allein den Nachtheil, dem höchſten Princip der Beſteuerung nicht zu entſprechen. Sowie daher dieſes Princip auftritt, tritt auch der Gedanke auf, der Kataſtralſteuer das zu geben, was ihr fehlt, nämlich die Beweglichkeit ihrer eigenen Steuerquelle, des wirklichen Einkommens. Die Verſuche, das Ziel zu erreichen, ſind nun ohne Steuerbekenntniß und Selbſtſchätzung nicht zu Ende zu führen. Dieſe aber enthalten eben die Anwendung der Grundſätze der Einkommenſteuer auf die directe Steuer; und ſo empfängt die Kataſtralſteuer die Form und zum großen Theil den Erfolg der Einkommenſteuer; die Einkommenſteuer tritt neben die Kataſtralbeſteuerung.

So wie das nun gefordert wird, tritt auch die eigentliche Schwierigkeit der Sache auf. Diese besteht darin, daß man die directe Steuer nicht ganz dem Steuerbekenntniß überlassen kann, ohne Gefahr zu laufen, daß sie nicht mehr gehörig einfließt. Diese Schwierigkeit nun erzeugt zwei Systeme.

a) Die Katastralrevision. Das erste, die Katastralrevision, verwirft die Verbindung der Selbstbesteuerung mit den directen Steuern, läßt die einmal gesetzten Katastralsteuern unberührt, und sucht daneben nach dem Mittel, durch die Finanzverwaltung statt durch die Selbstbesteuerung den Widerspruch zu lösen, der in dem Systeme der Katastersteuern liegt. Das Mittel ist nun die Revision des Katasters. Die Revision des Katasters läßt nun die Messung bei der Grundsteuer und die Klassensysteme bei der Erwerbsteuer unberührt, da das Object nicht die Gütereinheit, sondern die eigentliche Steuerquelle ist. Auch der Steuerfuß ist nicht Gegenstand der Revision, sondern muß durch ein Gesetz geändert werden. Alle Revision bezieht sich daher auf die Steuerquelle — den gesetzlich angenommenen Reinertrag der Steuereinheit, und zwar geschieht sie dadurch, daß vermöge der Revision das Gut in eine höhere oder niedere Klasse eingeschätzt und dadurch die feste directe Steuer dem wirklichen Einkommen näher gebracht wird. Mit dieser Verwaltungsrevision darf man natürlich die gesetzliche nicht verwechseln, deren Object nicht das einzelne Steuersubject und Object, sondern die Messung, die Einheiten, die Klassen und der Fuß sind. Bei jener Verwaltungsrevision können nun, wie bei der ersten Aufstellung des Katasters, allerdings Commissionen zugezogen werden, und es ist durchaus zweckmäßig, daß dies geschehe; allein sie haben stets nur eine berathende Stimme, und dadurch unterscheiden sie sich wesentlich von dem zweiten Systeme.

b) Repartitions- und Einkommenbesteuerung bei der Katastralsteuer. Dieses zweite System geht nun davon aus, daß das Einkommen aus den Gütern, welche der directen Steuer unterliegen, überhaupt nicht durch Klasseneinschätzung, sondern durch Steuerbekenntniß festgestellt werden soll, das vor einem freien Steuerausschusse abgegeben, und nach welchem auf Grundlage des gesetzlichen Steuerfußes dem Steuersubject sein Steuerbetrag zugewiesen wird. Geschieht dies in der Weise, daß eine bestimmte Summe von den Angehörigen eines Finanzkörpers aufgebracht

werden ſoll, ſo wird die Beſtimmung des Antheils, den der Einzelne vermöge ſeines Beſitzes zu tragen hat, von dem Ausſchuß ausgehen, und der Einzelne nur dagegen Recurs ergreifen können. Alsdann entſteht die eigentliche Repartitionsſteuer, bei der die Hauptfrage die iſt, nach welchen Grundſätzen die zu repartirende Summe beſtimmt wird. Geſchieht dies dagegen in der Weiſe, daß der Einzelne ohne Rückſicht auf ein Geſammterforderniß ſein Einkommen zum Zwecke der Anlegung des Steuerfußes bekennt, ſo entſteht die Einkommenbeſteuerung in der directen Beſteuerung. Bei dieſer Einkommenbeſteuerung beſteht die Hauptfrage in dem Verhältniß derſelben zum Kataſter und der Kataſtralſteuer. Fällt nämlich die Beziehung auf den Kataſter mit ſeiner Meſſung der Steuerobjecte weg, ſo iſt die Steuer eben überhaupt eine allgemeine Einkommenſteuer. Die Verbindung der letztern mit der Kataſtralſteuer beruht dagegen darauf, daß der Kataſter der Beurtheilung des Bekenntniſſes zu Grunde gelegt und die Kataſtralſteuer als das Minimum der Steuerpflicht feſtgehalten wird, ſodaß die Selbſtbeſteuerung hier nur höhere Steuerbeträge als der Kataſter ergeben kann. Daraus ergibt ſich ihr Verhältniß zur Repartitionsſteuer. Jede Einkommenbeſteuerung bei der directen Steuer erſcheint daher ſtets als eine auf den Grundſätzen der Selbſtbeſteuerung beruhende Steuererhöhung der directen Steuer, während die Repartitionsſteuer ſtets nur eine rationelle Vertheilung der directen Steuerſumme enthält. Während daher die erſte die eigentliche Einkommenſteuer, wenigſtens zum Theil, überflüſſig macht, hat die zweite principiell auf dieſelbe keinen Einfluß. Endlich ergibt die Natur beider Steuern, daß die Repartitionsbeſteuerung ſich weſentlich für die Grundſteuer eignet, während die Einkommenbeſteuerung mehr für die Erwerbſteuer anwendbar iſt. Immer aber wird einerſeits für beide der Werth eines feſten Kataſters ein ſo großer bleiben, daß man ihn nie wird entbehren können, andererſeits aber wird, wenn beide eingeführt ſind, die eigentliche Einkommenſteuer beinahe überflüſſig werden.

c) Vergleicht man nun von dieſem Standpunkte das directe Steuerſyſtem der verſchiedenen Länder, ſo ergibt ſich, daß England überhaupt keinen Kataſter hat, ſondern daß bei der Land tax die einfache Aufzeichnung des Steuerbetrags, wie ſich derſelbe hiſtoriſch gebildet hat, den Kataſter vertritt, während die großen Mängel

dieſer Beſteuerung durch die Income tax ausgeglichen werden, welche eine directe Einkommenbeſteuerung, aber auch wieder nicht auf Grundlage eines Kataſters, ſondern der bloßen Schätzung enthält, weshalb ihre Irrthümer ſo groß ſind wie die keiner andern Nation. Frankreich hat einen Kataſter für Grund und Boden, beſteuert denſelben aber durch Repartition; der Erwerbſteuer dagegen iſt ein höchſt künſtlicher Klaſſenkataſter zu Grunde gelegt. Oeſterreich hat ſeinerſeits eine ſtrenge Kataſtralſteuer für den Grundbeſitz, dagegen in ſeiner Erwerbſteuer eine ganz eigenthümliche Verbindung der Kataſtral- und Einkommenbeſteuerung ohne eine daneben ſtehende eigentliche Einkommenſteuer, während Preußen die Kataſtralſteuer für alle directen Steuern ausſchließlich durchführt, und ebendeswegen daneben in der klaſſificirten Einkommenſteuer eine eigentliche Einkommenſteuer aufgeſtellt hat. So iſt man auf dieſem wichtigen Gebiete keineswegs einig, und dadurch erwächſt die große Schwierigkeit der Darſtellung, zu der wir jetzt übergehen.

Da man die Kataſtralbeſteuerung bisher immer nur auf die Grundſteuer bezogen und die Gewerbeſteuerkataſter nicht hineingenommen, auch das organiſche Verhältniß der Einkommenbeſteuerung zur Kataſtralbeſteuerung nirgends unſers Wiſſens berückſichtigt hat, ſo können wir uns auf keine Literatur berufen. Merkwürdig iſt, daß die innere Identität des Syſtems der Erwerbſteuer mit dem Kataſter der Grund- und Häuſerſteuer gar nirgends berührt wird. Die ganze Kataſtralſteuerliteratur bezieht ſich ausſchließlich auf die Grundſteuer. (S. unten.)

Die einzelnen directen Steuern.

Erſte Art.

Die Vermögensſteuer oder die allgemeine Productions- oder Kapitalſteuer.

Die einfachſte Art, das vorhandene Kapital in ſeiner Ertragsfähigkeit zu meſſen und es danach zu beſteuern, ſcheint die zu ſein, daß man als Steuerobject das Kapital ohne weitere Unterſcheidung aufſtellt, ſeine Größe nach ſeinem Werthe als Ver-

mögen mißt und die Einheiten des Vermögens als Steuereinheiten annimmt, für die man alsdann einen bestimmten Steuerfuß feststellt und die Summe des Steuerbetrags damit für jedes einzelne Vermögen bemißt. Eine solche Steuer heißt eine Vermögenssteuer.

Die Vermögenssteuer setzt demnach voraus, daß alle verschiedenen Arten von Kapitalien, die in einem Vermögen zusammen vorhanden sind, zunächst auf eine gemeinschaftliche Einheit reducirt werden, welche dann das Maß der Steuereinheit sein muß. Diese Einheit ist nun, wie es schon im wirthschaftlichen Begriff des Vermögens liegt, der Werth aller Einzelkapitalien in Geld ausgedrückt. Die Höhe dieses Geldwerths der Kapitalien muß dabei durch Klassificirung und Schätzung für jede einzelne Art der vorhandenen Güterkapitalien genau bestimmt, oder es muß ein Preis der Kapitalien gefunden werden. Die natürliche Einheit aller so gefundenen einzelnen Geldwerthe der das Vermögen bildenden Kapitalien ist nun eine numerische Einheit des Decimalsystems, meistens die Einheit von hundert. Diese Einheit wird dann als das Maß der Steuerquelle gesetzt, oder es wird angenommen, daß je hundert vom Werthe der Kapitalien bestimmte Procente als Reinertrag geben; und von diesem nach Procenten berechneten Reinertrage wird dann wieder ein bestimmter Theil als Steuer festgestellt. Dieser Theil ist der Steuerfuß von der Steuereinheit bei der Vermögenssteuer. Der Vermögenssteuerkataster enthält demgemäß die Angabe und Messung der in jedem Vermögen vorhandenen Kapitalien, dann die Klassificirung und Schätzung jeder der letztern in Geld, die durchschnittliche Berechnung des Reinertrags, endlich die Angabe des Steuerfußes und in der letzten Rubrik die Bestimmung des daraus sich ergebenden Steuerbetrags für das Steuersubject oder den Eigenthümer des Vermögens.

Man sieht aus diesem Inhalt der Vermögenssteuer, daß sie durchaus keine eigenthümliche Steuer ist, wenn sie so eingerichtet werden soll, wie das rationelle System der Kapitalbesteuerung es fordert. Sie ist im Gegentheil gar nichts anderes als eine für das jedesmalige betreffende Steuersubject zusammengestellte einfache Addition aller einzelnen Arten der Kapitalsteuern. Im Grunde muß man daher sagen, daß es entweder keine Grund- und Gewerbsteuer oder keine Vermögenssteuer gibt; denn die ersten bilden eben die zweite, sobald sie addirt werden, und die

zweite enthält die erstern, sobald man sie auflöst. Es ist unmöglich, daß sie nebeneinander bestehen, wenn sie richtig eingerichtet sind; denn es gibt keine andere Art von Vermögen als die des Grundbesitzes und des gewerblichen Unternehmens, und deshalb kann auch die Messung, Schätzung, Klassificirung und Besteuerung durchaus keine verschiedene sein, wenn sie für beide richtig sein soll.

Der Begriff und die Einführung einer Vermögenssteuer als selbständiger Steuer hat deshalb einen andern Grund. Sie kann nur da vorkommen, wo man an die Stelle einer strengen und zuverlässigen Messung, Klassificirung und Schätzung der einzelnen Kapitalien eine oberflächliche Werthschätzung mit einem gleichfalls oberflächlich angenommenen Reinertrage setzt, sodaß der Steuerfuß und Steuerbetrag dabei den Charakter des Zufälligen und Willkürlichen unvermeidlich annehmen müssen. Eine Vermögenssteuer gehört daher vermöge dieses ihres Inhalts zu den unklaren und unfertigen Formen der Besteuerung. Sie kann nur da vorkommen, wo man noch keine genaue Katastrirung der vorhandenen Kapitalien hat; sie kann dieser voraufgehen, aber sie muß verschwinden, sowie die letztere auch nur zum Theil auftritt. Sie geht daher auch naturgemäß den eigentlichen Productionssteuern voraus; wegen ihrer unvermeidlichen Ungenauigkeit ist sie nie von großer Dauer; wird sie aber neben den bestehenden Katastralsteuern auferlegt, so ist sie in der That die Erhöhung des Katastralsteuerfußes nach einem schlechtern Kataster als dem bestehenden.

Das Auftreten der Vermögenssteuer hat jedoch einen großen historischen Werth. Sie ist meistens die Form, in welcher das gewerbliche Kapital zuerst neben dem Grundkapital zu einer regelmäßigen, wenn auch sehr ungenauen, so doch principiell anerkannten Steuer auf Grundlage eines gleichfalls sehr willkürlichen, aber doch bereits systematisch gesuchten Steuerkatasters herbeigezogen wird. Sie bezeichnet daher den Punkt, auf dem das Kapital- oder Katastersteuersystem entsteht, zu welchem sie den nothwendigen, aber unfertigen Uebergang bildet. Aber sie hat weder einen rationellen noch einen praktischen dauernden Werth, und nur die Unklarheit über das eigentliche Wesen der Kapitalsteuern kann sie als eine selbständige wissenschaftliche Art der Steuern beibehalten lassen.

Die engliſche und franzöſiſche Literatur kennen keine Vermögensſteuer in dem obigen Sinne; ſie haben überhaupt kein Wort für Vermögen. Die Property tax in England war keine Vermögens-, ſondern einfach eine Einkommenſteuer (Income tax). In der deutſchen Wiſſenſchaft geht die Betrachtung derſelben von der hiſtoriſchen Thatſache aus, daß urſprünglich in den Städten bei dem Mangel einer ſelbſtändigen Häuſer- und Erwerbſteuer und bei einer unausgebildeten Verzehrungsſteuer das ganze Vermögen als Steuerobject nach oberflächlichen Schätzungen ohne weitere Klaſſification angenommen und ein Steuerfuß für die Einheit von je hundert geſetzt wurde, der dann wieder nicht nach dem wahrſcheinlichen Reinertrage, ſondern vielmehr nach dem Bedarf der öffentlichen Kaſſen berechnet ward. Es leuchtet ein, daß dies die Elemente der directen Steuer, aber nur in ſehr roher Weiſe enthielt. Sowie ſich die einzelnen Arten der directen Steuern entwickelten, mußten die Vermögensſteuern allenthalben verſchwinden, oder vielmehr ſich in ihre vollkommenern Formen auflöſen. Jetzt gibt es nirgends mehr Vermögensſteuern. Der Grund, weshalb die Literatur ſie noch aufführt, beruht einfach darauf, daß man das Vermögen als Quelle der Einnahme anſieht und deshalb von einer Vermögensſteuer ſprechen zu müſſen glaubt als einer ſelbſtändigen Art der directen Steuern. Es iſt daſſelbe Verhältniß wie bei den Perſonalſteuern. Daſſelbe ſchon bei Jakob, §. 566. Malchus (§. 39) erledigt die Frage unter Anführung der Literatur für die Vermögensſteuer, die übrigens unbedeutend iſt. Das Beſte, was über die Vermögensſteuer geſagt iſt, iſt noch immer Rau's Darſtellung und Beurtheilung, „Finanzwiſſenſchaft", II, §. 402 fg.; nur hätte er ſie an die Spitze ſeiner Schätzungen ſtatt an das Ende ſtellen müſſen. Nach ihm beſtehen noch einzelne Ueberreſte derſelben in einigen Schweizercantonen, §. 402 Note. Hock („Abgaben und Schulden") ſagt gar nichts; Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, Kap. 9 nichts Neues; Maurus, „Moderne Beſteuerung", S. 115, hat nur die Eigenthümlichkeit, auch die allgemeine Vermögensſteuer als Art ſeiner Beſteuerung des „Eigenthumsrechts" aufzuführen, als ob man ein Recht beſteuern könne.

Zweite Art.

Die Grundſteuer.

I. Allgemeiner Begriff. Erſte hiſtoriſche Geſtalt.

Die Grundſteuern ſind im allgemeinen diejenigen Steuern, deren Object entweder der Grund und Boden ſelbſt iſt, oder das, was mit der Production aus demſelben unmittelbar und dauernd

zuſammenhängt. Die Steuerquelle iſt dabei der regelmäßige Reinertrag aus dieſem feſten Kapital, die Steuereinheit ein beſtimmtes äußeres Maß des Objects; der Steuerfuß beſtimmt ſich nach dem Maße der Steuerquelle, und der Steuerbetrag iſt die Summe der Steuerfuße, die das Steuerſubject je nach der in der Zahl der Steuereinheiten gemeſſenen Größe ſeines feſten Beſitzes zu zahlen hat.

Die Grundſteuern haben daher einen gemeinſchaftlichen Charakter. Sie fordern einen in der Meſſung möglichſt genauen und in Klaſſificirung und Schätzung bei jeder Steuereinheit möglichſt richtigen Kataſter, und da das Object ein feſtes iſt, ſo iſt dieſer Kataſter auch wirklich herzuſtellen. Sie ſind ferner, da das Object in ſeinem Umfange wenig wechſelt und gleichfalls in ſeinem durchſchnittlichen Reinertrage ſich ſtets weſentlich gleichbleibt, diejenigen Steuern, welche den ſicherſten Theil der Staatseinnahmen bilden. Sie ſind endlich, da hier das Object mit ſeinem Ertrage vorliegt, auch naturgemäß hiſtoriſch die erſte Art der Steuern. Durch alle dieſe Punkte nehmen ſie die erſte und wichtigſte Stelle in jedem Steuerſyſtem ein und erſcheinen dem entſprechend auch als die hiſtoriſch erſte Form der directen Beſteuerung.

Allein trotzdem hat es Jahrtauſende gedauert, bis ſelbſt dieſe Steuergruppe zu einem eigentlichen Syſtem in ihrer Beſteuerung gelangt, und faſt ein halbes Jahrhundert, bis das endlich entwickelte Syſtem zu ſeiner Verwirklichung gediehen iſt. Gerade ſie bieten daher den deutlichſten Beweis, wie außerordentlich langſam die Entwickelung von der an ſich einfachen Thatſache zu einer organiſchen Geſtaltung derſelben vor ſich geht. Die Geſchichte der Grundſteuern iſt dabei, da Object und Quelle dieſer Steuern nie zweifelhaft geweſen, weſentlich die Geſchichte der Steuereinheit und des Steuerkataſters einerſeits, andererſeits aber greift dieſelbe tief in die Geſchichte der ſocialen Geſtaltung durch den auf der verfaſſungsmäßigen Stellung der geſellſchaftlichen Elemente beruhenden Unterſchied der ſteuerfreien und ſteuerbaren Grundbeſitze ein und gehört dadurch zu den freilich noch immer nicht gehörig beachteten Erſcheinungen der Wirkung, welche die Geſellſchaftsordnung auf das öffentliche Recht hat. Dadurch gewinnt dieſe Geſchichte einen ebenſo reichen als intereſſanten Inhalt.

So einfach die Beſteuerung des Grundes und Bodens zu ſein ſcheint, ſo bietet dennoch ihre Geſchichte eine Reihe tiefgreifender,

mit dem gesammten Staatsleben so eng zusammenhängender Umgestaltungen, daß man den Gang derselben wenigstens in seinen Grundzügen vor Augen haben muß, um die Bedeutung der gegenwärtigen Grundsteuersysteme und die Tragweite der Fragen, die mit ihr zusammenhängen, richtig übersehen zu können.

Die Grundsteuer ist die historisch erste Form rationeller Besteuerung, weil der Grund und Boden die historisch erste Form des festen, meßbaren Kapitals ist. Sie hat, wie ihre Grundlage, der Grund und Boden selbst, ursprünglich alle directen Steuern in sich geschlossen. Erst allmählich haben sich diese von ihr abgetrennt und sind zu selbständigen Steuern auf Häuser und Gewerbe geworden, und erst dadurch ward wiederum ein Kapitalsteuersystem möglich. Auch in dieser Beziehung sind nun die einzelnen Staaten untereinander verschieden; doch gehen gewisse gleichartige Grundlagen durch alle Steuergeschichten hindurch, die man im allgemeinen nicht schwer bezeichnen kann.

Das, was im Beginn der Geschlechterordnung die spätere Grundsteuer vertritt, ist der Zustand, in welchem die Steuer noch in der persönlichen Leistung des Grundbesitzers für die Aufgaben des Staats, das Gericht und das Heer erscheint. Der Grundbesitz ist gleich wie die Leistung; Heerbann und Gerichtsbann ordnen die letztere; eines Katasters bedarf man nicht. Die Steuereinheit ist die Hufe — huba, mansus.

Das zweite Stadium tritt ein durch die Eroberung und den Unterschied der freien und unfreien Grundstücke und Personen. Da die Unfreiheit die Unfähigkeit zu Waffendienst und Gerichtsstand enthält, so muß an die Stelle der Leistung an den Staat die Leistung an die den Unfreien selbst Vertretenden treten. Die Erscheinung des Census oder Zinses bezeichnet den Anfangspunkt dieser Leistung in Geld. Von diesem Punkte aus entsteht nun eine Reihe neuer Verhältnisse.

Der scharfe Unterschied der Freien und Unfreien dauert nicht lange. Eine sehr vielgestaltige Bewegung tritt ein, welche die große Klasse der Mittelfreien schafft. Das Princip der persönlichen Leistung an den Staat zieht sich auf den engen Kreis des Adels zurück. Die Grundbesitzungen desselben nehmen staatliche Rechte und Functionen als Eigenthum auf und bleiben steuerfrei. Deshalb heißen sie jetzt Grundherrschaften. Die Klasse der Mittel-

freien ſteuert, und zwar zum Theil in Pflichtigkeiten und Giebigkeiten, zum Theil in Geld; anfangs faſt ausſchließlich das erſtere. Das Königthum erſcheint ſelbſt nur als die größte Grundherrlichkeit: nur wo es Grundherr iſt, kann es Steuern fordern; die Klaſſe der Grundherren hat dem Staate nur die Waffendienſte und den Gerichtsdienſt zu leiſten. So entſtehen zwei Gruppen von Beſitzungen in Beziehung auf die öffentlichen Leiſtungen, die Grundherren und die Pflichtigen, die letztern entweder dem eigenen Grundherrn oder dem Fürſten als Grundherrn verpflichtet. Die unabſehbare Mannichfaltigkeit von Verhältniſſen, die daraus entſteht, iſt, wenn auch in den Grundlagen überall gleich, im einzelnen kaum zu erſchöpfen. Sie iſt in allen Ländern Europas auf gleicher Baſis verſchieden; die Folgen reichen aber bis in die neueſte Zeit.

Aus dieſer verwirrten Geſtaltung entwickelt ſich allmählich in unſichern Umriſſen ein Syſtem der öffentlichen Laſten und Leiſtungen, das wir das Lehnsſteuerſyſtem nennen können. Die Fürſten hatten zwar nicht die einzelnen Rechte der Grundherrlichkeit über die Grundherren, aber die fides, die anfänglich den einzigen Inhalt der Lehnspflicht bildete, erweiterte ſich allmählich zu dem praktiſchen Inhalt, daß die Vaſallen die Pflicht hatten, ihrem Fürſten als Lehnsherrn in ſeinen Kriegsunternehmungen auch mit wirthſchaftlicher Unterſtützung beizuſtehen. Doch war eine ſolche Unterſtützung keine Pflicht, ſondern erſchien als eine freiwillige Gabe der Vaſallen an den Fürſten als oberſten Lehnsherrn. Dieſes Princip blieb, auch als die ſelbſtändigen Lehnsherren der einzelnen Länder verſchwanden und die Landſchaften dem Fürſtenthum unmittelbar unterworfen wurden, ein Recht des Landes. Die Ausübung dieſes Rechts beſtand darin, daß der Fürſt, jener Unterſtützung bedürftig, die ſteuerfreien Grundherren bat, ihm einen Beitrag zu ſeinen Ausgaben freiwillig zu geben. Dies geſchah auf den Landtagen. Der Landtag bewilligte dieſen Beitrag als Geſchenk an den Landesherrn und zwar von dem an ſich ſteuerfreien Grunde; daneben konnte natürlich der Fürſt auf ſeiner eigenen Grundherrlichkeit jede Steuer unmittelbar nach Ermeſſen auferlegen. Auf dieſe Weiſe entſtanden allmählich zwei Syſteme, die man ſich klar vergegenwärtigen muß, um die ſpätere Entwickelung zu verſtehen.

Das eine und urſprüngliche begriff · diejenigen Anſäſſigen,

für welche der Landesfürſt Grundherr war. Hier konnte derſelbe die Höhe der Leiſtung oder Abgabe, die Einheit und die Form der Erhebung als Grundherr und einſeitig beſtimmen wie jeder andere Grundherr, ſoweit die Unterthanen der Klaſſe der Hörigen angehörten; bei der viel verſchiedenen Klaſſe der Mittelfreien war dies einem großen Theile nach entweder ausdrücklich oder durch Herkommen geordnet. Natürlich war dieſes Syſtem faſt in allen Ländern verſchieden; vermöge des gleichen Charakters kann man es jedoch das Syſtem der grundherrlichen Abgaben nennen.

Das zweite Syſtem nennen wir das der ſtändiſchen Grundſteuer. Dieſe Grundſteuer wurde von dem Landtage als Eine Summe dem Fürſten zugeſagt. Dem Fürſten gegenüber war dabei der Landtag das Steuerſubject, das ganze Land das Steuerobject. Die fürſtliche Verwaltung hatte dabei nichts zu thun, als die ganze Summe, welche der Landtag bewilligt hatte, von den Beamten des Landtags in Empfang zu nehmen. Der Landtag hatte dafür das Recht, dieſe Summe wieder zu vertheilen („aufzubringen"). Er beſtimmte daher die Steuerobjecte, die Grundherrſchaften; er ordnete die Steuereinheit an, ſetzte den Steuerfuß feſt und hatte die Erhebung der Steuer ſelbſt zu beſorgen. Dieſe ſtändiſche Bewilligung bildet daher den Uebergang von der urſprünglichen grundherrlichen Abgabe zum Princip und Syſtem der Grundſteuer. Sie enthielt daher ſowol in der Beſtimmung des Steuerbetrags als in der wirklichen Erhebung eine Selbſtbeſteuerung, die wiederum je nach den einzelnen Ländern ſehr verſchieden ausfiel. Zwar bietet die Grundſteuer jener Epoche ein ungemein verwirrtes Bild dar, das man damals ebenſo wenig auf allen Punkten überſehen konnte, als man es jetzt noch darzuſtellen vermag; trotzdem wiederholte ſich allenthalben bald eine und dieſelbe Erſcheinung, die zu der folgenden Epoche hinüberführte.

Anfänglich waren die ſtändiſchen Grundſteuern nur Ausnahmen. Mit der Regelmäßigkeit der landesherrlichen Bedürfniſſe jedoch wurden die Anträge der Fürſten einerſeits, die Bewilligungen der Stände andererſeits gleichfalls immer regelmäßiger. Die ſtändiſche Grundſteuer ward dadurch ſelbſt eine ordentliche; neben der ordentlichen entſtand die außerordentliche, die bald noch allein den Charakter der frühern ganz freiwilligen Beſteuerung

beibehielt, während die Bewilligung der ordentlichen Steuer höchstens zum Mittel ward, Wünsche und Beschwerden des Landtags vor den fürstlichen Thron zu bringen. Die Staatsverwaltung lernte daher mit Sicherheit auf diese Steuern, mindestens auf die ordentliche rechnen. Und da nun auf diese Weise die ganze Staatswirthschaft von der wirklichen Steuerzahlung abhängig ward, so mußte die Staatsverwaltung zuletzt ein unabweisbares Interesse daran gewinnen, daß die Ordnung dieser Steuer in Einheit, Fuß und Erhebung in richtigem Verhältniß zu der Production des Steuerobjects stehe; kurz sie mußte dahin gelangen, die Steuerkraft als Grundlage der wirthschaftlichen Existenz des Staats ins Auge zu fassen.

Dabei nun ergab sich, daß derjenige Theil des Grundsteuersystems, den wir die ständischen Steuern genannt haben, einer rationellen Ordnung ganz entbehre und daß mithin auch die Erhebung derselben ohne Controle von seiten der Regierung, die doch am Ende am meisten dabei interessirt war, vor sich gehe. Die Landtage hatten für die Aufbringung ihrer Landessteuer entweder überhaupt keine Steuereinheit und keinen Steuerfuß, oder, wo sie einen solchen annäherungsweise besaßen, da gab es kein Mittel, die Steuerumlegung, die durch die einzelnen Landtagsmitglieder geschah, zu überwachen. Die Folge war, daß die rechtlose Klasse der Pflichtigen, ohnehin schon durch die Lasten der Unfreiheit schwer leidend, die ungleich und unregelmäßig vertheilte Abgabenlast nicht zu tragen vermochte. Die öffentliche Last nahm nicht blos den gesammten Reinertrag, sondern bald noch mehr hinweg; die Landwirthschaft ging zurück und damit verminderten sich zuletzt auch die Einnahmen der Staatsverwaltung. Dazu kam eine Erhebung, welche durch verkehrte Einrichtung und Misbrauch die Lasten noch bedeutend erhöhte; Abhülfe ward immer nothwendiger, bis sie endlich durch die Regierungen geboten ward.

Den ersten Versuch dieser Abhülfe bieten die Steuerregulirungen, die meistens dem vorigen Jahrhundert angehören.

Es möge hier verstattet sein, die Bemerkung oder Klage Rau's zu wiederholen, daß uns nicht nur eine Geschichte der Finanzen überhaupt, sondern auch eine Geschichte der Grundsteuer mangelt. Die deutsche Reichs- und Rechtsgeschichte hat allerdings eine Menge Materialien gesammelt, und die Werke von Lang und Hüllmann enthalten einen

Verſuch, das erſte eine Art von Steuerſyſtem, das zweite eine organiſche Geſchichte ſeiner Entwickelung zu geben. Doch bleibt das Meiſte zu thun übrig, und ſo müſſen wir uns hier mit der obigen allgemeinen Form der Verbindung der ſocialen Entwickelung mit dem Grundſteuerweſen begnügen, für die Adam Smith in mancher Beziehung ein unübertreffliches Vorbild iſt und in der ihm für die Steuern Hoffmann in ſeinem mehrfach erwähnten Werke in ebenſo ausgezeichneter Weiſe gefolgt iſt. Daß im übrigen die deutſche finanzielle Literatur den hiſtoriſchen Geſichtspunkt bei den einzelnen Steuern durch den rein rationellen ganz hat verdrängen laſſen, iſt gewiß nur ein Nachtheil für das Verſtändniß der Sache. Uebrigens hat Rau ſelbſt (§. 316) eine Reihe von Angaben gemacht, die vielfach werthvoll ſind. Doch läßt ſich eine eigentliche Geſchichte nicht ohne eine zuſammenhängende Darſtellung und zwar mit beſtändiger Beziehung auf das geſammte Steuerſyſtem geben. Lang's „Hiſtoriſche Entwickelung der deutſchen Steuerverfaſſung" iſt zu wenig pragmatiſch; einzelne Mittheilungen gibt es genug.

II. Entwickelung des Grundſteuerweſens bis zur Gegenwart.

Die eigentliche Geſchichte der Grundſteuer beginnt nun auf dem Punkte, wo die Regierungen dieſe Beſteuerung und damit die alten grundherrlichen Abgaben ſowol als die ſtändiſchen Steuern in die Hand nehmen. Dieſe Geſchichte iſt nun keineswegs eine abgeſchloſſene. Wir müſſen vielmehr der Ueberzeugung ſein, daß wir noch mitten in derſelben ſtehen. Die Thatſache, welche dies beweiſt, iſt die große Verſchiedenheit des ganzen Grundſteuerweſens in den einzelnen Theilen Europas, die ſich auch hier am beſten charakteriſirt in dem ſpecifiſchen Unterſchied des Grundſteuerſyſtems von England, Frankreich und Deutſchland. Um daſſelbe demnach als das, was es wirklich iſt, als eine Einheit aufzufaſſen, bleibt nur Eins übrig. Man muß dieſe Verſchiedenheiten hiſtoriſch entſtehen ſehen. Und dies kann man hier wenigſtens in ſeinen Grundzügen bezwecken.

Dabei nun muß man allerdings zwei große Epochen unterſcheiden, die Zeit der Grundſteuerregulirungen, welche dem 18., und des Grundſteuerkataſters, welche dem 19. Jahrhundert gehört. Der Charakter und Verlauf beider Epochen iſt im weſentlichen folgender.

a) Die Grundsteuerregulirungen.

17. und 18. Jahrhundert.

Sowie nämlich mit dem 17. Jahrhundert die Stellung und das Recht der alten ständischen Landschaften verschwindet, treten die Regierungen mit der Forderung auf, die bisher von den Ständen bewilligte Steuer als ein ihnen absolut zustehendes Recht anzuerkennen, und nirgends hat eine landschaftliche Corporation weder die Fähigkeit noch die Gewalt, diesen Standpunkt der Regierungen ernstlich zu bekämpfen. Damit aber konnte die bisherige Steuer ihre alte Gestalt nicht behalten. Die große Idee, welche der mit dem 17. Jahrhundert eigentlich erst entstehenden Gewalt der Regierung ihre Macht und ihren hohen civilisatorischen Hintergrund gab, die Gleichheit der Verpflichtung jedes Staatsangehörigen, dem Staate das Seinige zu leisten, fängt an ihre Wirkung auch in der Grundsteuer auszuüben, und bei aller Verschiedenheit dessen, was sich daraus ergab, hat die neue Grundsteuer den gemeinsamen Charakter einerseits der Gesetzlichkeit in Umlegung und Erhebung, und andererseits des Strebens nach Herbeiziehung aller Grundbesitzungen zur Tragung der Staatslast. Im allgemeinen ergibt sich daraus die leitende Thatsache für diese ganze Epoche. Die Entstehung und Fortbildung der Grundsteuer hängt aufs engste mit der Entwickelung der Regierungsgewalt überhaupt zusammen, und der leicht verständliche Grundsatz dafür ist, daß die Grundsteuer um so gründlicher regulirt wird, je freier die Regierung sich von der Herrschaft der ständischen Gewalten und Interessen zu halten vermag.

Eben daraus nun erklärt es sich, wie diese Grundsteuerregulirungen einen so höchst verschiedenen Verlauf und Erfolg in England, Frankreich und Deutschland gehabt haben.

Während nämlich in England die durchaus ständisch geartete Herrschaft des Parlaments eine rationelle Vertheilung der Grundsteuer noch unmöglich macht, und die letztere daher bei der einfachen gesetzlichen Normirung der alten Land-tax stehen bleibt, gelangt Frankreich mitten in seiner finanziellen Verzweiflung zwar zum Bewußtsein der Nothwendigkeit einer gründlichen Reform

der Grundsteuer, aber nicht zur Durchführung derselben, da das absolute Königthum ausschließlich in den Händen der höhern Stände ist. Die wahre Reform der Grundsteuer erwartet hier daher die Revolution. In Oesterreich dagegen geht die Regierung schon mit dem Anfang des 18. Jahrhunderts in der Grundsteuerregulirung allen europäischen Staaten in glänzender Weise voran, während Preußen, ohne an die Principien der ständischen Grundsteuern zu rütteln, sich durch strenge administrative Ordnung des Erhebungswesens auszeichnet. In den übrigen deutschen Staaten kommt es zu keiner durchgreifenden Gesetzgebung, sodaß hier ein sehr verschiedener, aber sehr wenig bekannter Zustand sich bis auf die neuere Zeit erhielt. Die ganze Epoche der Regulirungen macht daher auf jedem Punkte den Eindruck eines unfertigen, aber in seinem Princip bedeutungsvollen Ueberganges zum 19. Jahrhundert.

Betrachtet man nun den Gesammtcharakter dieser ersten Regulirungen, so ist derselbe im allgemeinen der Mangel an einer eigentlichen Messung des Grund und Bodens, sowie an einer regelmäßigen Klassification und Schätzung der Steuereinheiten; die letztere wird sehr häufig durch Selbstschätzung ersetzt. Sie halten ferner den Unterschied zwischen steuerfreien und steuerpflichtigen Grundstücken fest, jedoch nicht als volle Befreiung der erstern, sondern meistens so, daß sie die Steuerpflicht der erstern als Grundsatz annehmen, nur daß sie für dieselben theils andere Steuerobjecte, theils auch andere Steuereinheiten und Steuerfuße als für die letztern aufstellen. Sie bilden daher nicht so sehr ein neues System, als sie vielmehr das doppelte alte System ordnen und deshalb auch als Regulirungen der grundherrlichen Steuer einerseits und der lehnsherrlichen andererseits erscheinen. Sie haben ferner miteinander gemein, daß sie die Häuser- und Gewerbsteuer noch von der Grundsteuer nicht getrennt haben; allein indem sie dieselben als selbständige Factoren in die Schätzung der Steuerkraft hineinziehen, bilden sie doch den ersten Schritt zur Entwickelung einer selbständigen Berechnung und Besteuerung derselben. Endlich setzen sie, indem sie vermöge dieser Schätzungen einen festen Steuerbetrag für jedes Steuerobject aufstellen und meistens auch die Steuererhebung ordnen, der Willkür in der Einzelbesteuerung und dem aussaugenden Steuererhebungssystem der frühern Zeit

ein Ziel. Allein zu einem feſten Syſtem kommt doch erſt die folgende Epoche.

England. Allerdings iſt, wie Bode richtig entwickelt, die alte engliſche Land tax nicht blos eine Grundſteuer, ſondern zugleich eine Vermögensſteuer, die ſich aber ſchon früher zur eigentlichen Grundſteuer in Verbindung mit Renten- und Erwerbſteuer entwickelt, obgleich ſie den Keim der ganzen Income tax ſchon von Anfang an in ſich trägt. Allein dieſe Land tax hatte eben vermöge dieſer Verſchmelzung mit der Steuer auf dem beweglichen Vermögen niemals eine feſte rationelle Grundlage. Sie iſt von jeher eine kataſterloſe Grundſteuer geweſen, und hat daher von dem Augenblicke an, wo ſich die Geſetzgebung derſelben bemächtigte, auch rechtlich den Charakter einer Hypothek, das iſt eine Verpflichtung ohne Rückſicht auf den wirklichen Ertrag des Steuerobjects, angenommen. S. die kurze und klare hiſtoriſche Begründung bei Blackſtone, I, 309. Die Steuereinheit war kein Grundmaß, ſondern ein geſchätztes, aber auf keiner Vermeſſung beruhendes Einkommen von 1 Pfd. St. mit 1 Schill. als Steuerfuß. Sie ward periodiſch bewilligt (Blackſtone, I, 8). Daher auch Verſchiedenheit des Steuerfußes. Folge war nun ſo große Ungleichheit, daß die feſte Regulirung der Steuer durch das Hauptgeſetz 38, Geo. III, 5 eingeführt ward. Dieſes Geſetz iſt der Vorläufer der Income tax und ausführlich mitgetheilt bei Gneiſt, „Engliſches Verwaltungsrecht", II, 789 fg. Nur muß man eben feſthalten, daß ſchon dieſes Geſetz die Grundſteuer wie in Kap. IV regelt, während die Erwerbsbeſteuerung daneben beſteht. S. auch Rau, II, 26 und 315 ſowie Hübner, „Berichte des ſtatiſtiſchen Centralbureaus" (Berlin 1858), S. 133, der das letztere Moment überſieht. Gerade dieſe Nichtberückſichtigung der Bemeſſung der Steuer machte es möglich, im Jahre 1798 die Ablösbarkeit dieſer Land tax geſetzlich einzuführen, wovon vielfach Gebrauch gemacht iſt; ebenſo erklärt es ſich nur daraus, daß die Land tax ohne Einfluß auf die Income tax trotz ihrer formellen und materiellen Analogie geblieben iſt. Bode, S. 502. Das Geſetz 38, Geo. III, 5 iſt daher in dem Theil, der die Grundſteuer betrifft, als die engliſche Grundſteuerregulirung anzuſehen; ſein Nachfolger, die Income tax, iſt ebenſo kein ſelbſtändiges Grundſteuergeſetz, ſondern gleichfalls eine Verbindung mit der Renten- und Erwerbſteuer. (S. unten.)

Frankreich iſt, wie geſagt, auch nicht einmal zu einer Grundſteuerregulirung gelangt, aber es hat dafür zuerſt ein theoretiſches Syſtem derſelben aufgeſtellt. Vauban's, „Dixme royale" iſt im Grunde nichts anderes als eine ſolche Grundſteuerregulirung, freilich auf ſtändiſcher Grundlage, während die einzige Steuer Quesnay's das Princip der Vertretung aller Steuern durch die Grundſteuer enthält, was aber, ohne Verſtändniß des Kataſters aufgeſtellt, im Sinne der Finanzwiſſenſchaft mehr ein geiſtreicher Gedanke als ein praktiſcher Vorſchlag

war. Die Französische Revolution ging dann nach dem Muster der österreichischen Gesetzgebung zur eigentlichen Katastrirung über, wo wir ihr wieder begegnen werden. Ganz anders war der Verlauf in Oesterreich.

In Oesterreich hatten schon im 17. Jahrhundert einige Versuche zur Regulirung stattgefunden, bis das Censimento Milanese als der erste große Act einer förmlichen Katastralbesteuerung auftrat. Frühere Versuche zu Prag (1542) und Bruck a. d. Mur (1578). In der letztern Versammlung ward schon der Grundsatz aufgestellt, daß jede Realität geschätzt und der 60. Theil vom Schätzungswerth als Grundsteuer angenommen werden solle. Das Censimento Milanese ward durch Patent vom 7. Sept. 1718 begründet, welches die Giunta einsetzte. Grundsätze des Verfahrens: Messung nach Pertlcha (182 wiener Quadratklafter); Erhebung der culturfähigen Grundstücke, der Häuser und der Momente der Ertragsschätzung (Pachtzins, Verkaufspreis und Erträgnisse). Dann die Einschätzung, wozu 1725—26 eine eigene Schätzungscommission niedergesetzt wurde. Diese klassificirte zuerst die gemessenen Grundstücke in drei Klassen; die vierte bildete das unurbare Land. Dann die Feststellung des Reinertrags durch Ermittelung der Cultur- und Unterhaltskosten. Dann die Einschätzung der einzelnen Grundstücke, mit Bekanntmachung derselben, unter Zulassung von Individual-Reclamationen. Die Arbeiten wurden 1733 durch den Krieg unterbrochen und erst 1749 wieder aufgenommen; die definitive Annahme erfolgte 1750; die letzte peremtorische Frist für Reclamationen ward 1759 geschlossen und die Einführung 1760 bestimmt. Dieses Censimento Milanese ist die erste und fast vollkommene Einführung der Katastrirung und kann als Muster für alle folgenden angesehen werden. Es ist zu bemerken, daß sich gegen dieselbe niemals Bedenken erhoben haben. Die zweite Regulirung war die von Maria Theresia, die auf Grundlage eines Patents vom 2. März 1713 eingeleitet ward, nach welchem alle Geistlichen, Obrigkeiten, Städte und Unterthanen eine Selbstschätzung zum Zwecke der Steuer vornehmen sollten. Die zur Prüfung eingesetzte Commission arbeitete bis 1747; nach ihren Elaboraten erfolgte die Regulirung von 1748. Princip: jedes Land solle seine bisherige Steuer aufbringen; diese Steuer solle nach den Grundstücken vertheilt werden; dabei Unterscheidung zwischen den steuerfreien oder grundherrlichen Besitzungen und den bäuerlichen (Dominical- und Rusticalkataster). Vermessung fand nicht statt, sondern nur Selbstschätzung. Der Kataster enthielt nicht blos den Grund und Boden, sondern auch die Gebäude und die Realgewerbe. Abschluß 1756. Vgl. auch Rau, II, 55. Der Kataster selbst war natürlich höchst ungenau und der Charakter der Unterscheidung zwischen beiden Arten von Grundstücken, den freien und unfreien, machte jede gute Vertheilung unmöglich. Dieser folgte die Josephinische Steuerregullrung, die zuerst den Reinertrag zum selbständigen Steuerobject er-

hob und das Princip der vollen Gleichheit der Besteuerung aussprach (Patent vom 20. April 1785; „daß jede Provinz, jede Gemeinde und jeder einzelne Grundbesitzer nach Verhältniß des Nutzens von seinem Grunde in gleichem Maße zum Staatserforderniß beitragen müsse"). Zugleich sollte das Ganze vermessen werden; doch geschah die Vermessung durch die Gemeinden selbst in ziemlich roher Weise. Maß: das Joch von 1600 wiener Quatratklafter; dann Selbstschätzung; dann die Contributionssumme der Provinz als Steuerbetrag des Landes nach dem Robertrag vertheilt und die Culturkosten abgezogen. Wesentlich war dabei der zuerst hier durchgeführte Grundsatz, daß nicht mehr die Grundherren, sondern die Steuereinnehmer die Ausschreibung und Erhebung der Steuern haben sollen. Die Einführung dieses Katasters und seines Princips der Steuergleichheit stieß aber auf den Widerstand aller Grundherrlichkeiten; daher geschah sie nur an einzelnen Orten und ward schon 1792 wieder aufgehoben. Vgl. Rau, II, §. 52. Im Jahre 1810 begannen dann die Vorarbeiten für den gegenwärtigen Kataster. So ist das 18. Jahrhundert in Oesterreich für die Geschichte der Grundsteuer hochwichtig; es dürfte kaum in irgendeinem andern Lande so viel theils geschehen, theils versucht sein. Zu bemerken ist dabei, daß Ungarn mit den damaligen Nebenländern sich von allen diesen Versuchen grundsätzlich ausschloß und daher seine alten, in hohem Grade unbilligen Grundsteuerzustände beibehielt.

In Preußen hat das vorige Jahrhundert sich aus dem Bereiche der historischen Gestalt der Grundsteuer nicht zu erheben vermocht; Preußen ist erst 1810 dem Anstoße zu einer rationellen Besteuerung des Grundkapitals gefolgt. Das Gesetz vom 27. Oct. 1810 sprach die Aufhebung aller Grundsteuerbefreiungen aus, hat aber das erste Princip, die Steuergleichheit, unter allen Mächten Europas bisjetzt allein nicht einmal grundsätzlich ganz durchführen können. S. Reden, „Staatshaushalt des preußischen Staats", S. 253. L. Kühne, „Ueber den Gesetzentwurf, betreffend die Grundsteuerbefreiungen" (1849). Die Verordnung vom 27. Juli 1808 hat die Grundbesitze und Ablösung der Domänenbauern zwar geregelt; dennoch bestehen noch immer die größten Unterschiede. S. den folgenden Paragraphen. Desseld, „Preußen", S. 80 fg., führt für die östlichen Provinzen sechs verschiedene Grundsteuerverfassungen auf; für die westlichen Provinzen ist die Katastralgrundsteuer durchgeführt, die unter der Napoleonischen Zeit begonnen und durch Gesetz vom 21. Jan. 1839 definitiv geregelt ward (von Struensee, „Die Grundsteuer mit besonderer Beziehung auf die königlich preußischen Staaten", 1850), sodaß Preußen mit seinem Osten der Epoche der Regulirungen, mit seinem Westen der Epoche der Katastrirung angehört. Es ist wol zum Theil die strenge amtliche Regelung der bestehenden Steuer, zum Theil aber auch die Nothwendigkeit, das historische Steuerrecht seiner

succeſſive annectirten Provinzen ſchonend anzuerkennen, welche den Gedanken ſowol einer Kataſtrirung als den einer vollen Steuerfreiheit für Preußen ausſchloß. Von der Grundſteuergeſchichte der übrigen deutſchen Staaten wiſſen wir, einzelne zerſtreute Notizen ausgenommen, auch aus dem vorigen Jahrhundert nicht viel; allerdings kann eine Geſchichte nicht ohne das Syſtem aufgeſtellt werden; jene Notizen ſind, für ſich betrachtet, ziemlich werthlos.

b) Die Grundſteuer-Kataſter.

19. Jahrhundert.

Will man nun diejenige Form der Grundſteuer, welche wir als die Kataſtralbeſteuerung derſelben bezeichnen, in ihrem ganzen Umfange verſtehen, ſo darf man zwar die formale Begriffsbeſtimmung vorausſenden, muß aber zugleich von höherm Geſichtspunkte aus die vielfach verſchiedene Geſtalt erklären, welche dieſe Steuer durch den Entwickelungsgang der neuern Geſchichte in den einzelnen Staaten Europas angenommen hat.

Mit der Herſtellung der Gleichheit aller Staatsangehörigen vor dem Geſetze mußte allmählich der wichtigſte von den Grundſteuerregulirungen noch beibehaltene Reſt des alten doppelten Grundſteuerſyſtems, der Unterſchied der ſteuerfreien und ſteuerpflichtigen Grundſtücke und der darauf gebaute Unterſchied der Steuerfuße und der Steuerbeträge, wegfallen. Die Gleichheit in Recht und Pflicht forderte demnach auch eine Gleichheit in den Leiſtungen an den Staat, und dieſe konnte nur erreicht werden durch die Herſtellung eines vollkommen gleichen Maßes für die Steuereinheit, die Steuerquelle und den Steuerfuß der Grundſteuer, ſowie durch die Einführung vollkommen gleicher Grundſätze für die Steuererhebung. Die Ausführung dieſer großen, ihrer Natur nach den geſammten Grundbeſitz der Staaten umfaſſenden Aufgabe bildete die Herſtellung des Grundſteuerkataſters. Das iſt dasjenige, was wir als den formalen Begriff des Grundſteuerkataſters und ſeiner Entwickelung aus der Grundſteuerregulirung hinſtellen können.

Weſentlich verſchieden aber geſtaltet ſich dieſelbe bei den einzelnen großen Culturvölkern.

England zuerſt zeichnet ſich dadurch aus, daß es die Beſteuerung des Grundes und Bodens nicht auf einen eigentlichen Kataſter

baſirt, ſondern auch im 19. Jahrhundert ſeine Grundſteuer als einen Theil der Einkommenſteuer hinſtellt, ſodaß die Grundbeſteuerung hier nicht beſondern Beſtimmungen über die Meſſung und Schätzung, ſondern nur den allgemeinen Vorſchriften zur Feſtſtellung des Einkommens unterliegt. Die Grundbeſteuerung Englands iſt der große Verſuch der europäiſchen Grundſteuer, das unbewegliche Kapital in ſeinem Einkommen ohne allen Kataſter, und zwar einſeitig auf Grundlage der Selbſtbeſteuerung zu beſteuern, und daneben auch keinen feſten Steuerfuß zu beſtimmen, ſondern den letztern, je nach den wechſelnden Bedürfniſſen der Finanzperiode, durch das Parlament bewilligen zu laſſen. Die Form der Grundſteuer iſt daher die einfache Aufnahme in die Land- and Property-tax in unmittelbarer Verbindung mit der Renten- und Erwerbſteuer; alle drei Steuern ſind nur Anwendungen derſelben Grundſätze; und ſo erſcheint der leitende Grundgedanke für Englands Grundſteuer, daß die engliſche Geſetzgebung auch jetzt noch gar keine ſelbſtändige Grundſteuer kennt, ſondern daß England in ſeiner Income-tax ſein allgemeines directes Steuerſyſtem beſitzt, von welchem die kataſterloſe Grundſteuer nichts als Eine beſtimmte Anwendung bildet, während auch die andern directen Steuern ebenſo wenig einen Kataſter als Grundlage haben. Daher iſt die engliſche Grundſteuer ſo wenig mit der continentalen zu vergleichen, da das Steuerbekenntniß die Stelle des Kataſters, und die Parlamentsbewilligung die Stelle des feſten Kataſterſteuerfußes vertritt. So iſt auch die engliſche Income-tax aus denſelben allgemeinen Elementen entſtanden wie die Kataſtralgrundſteuer des Continents. Allein dennoch iſt dieſe engliſche Form der Grundſteuer gewiß nicht die richtige.

Denn es iſt kein Zweifel, daß alle Mängel der Selbſtbeſteuerung gerade bei der Grundſteuer ſo gut wie bei allen Steuern eintreten, aber nur bei der Grundſteuer durch eine Kataſter, ſoviel es überhaupt möglich iſt, vermieden werden könen. Bei dem Syſtem der engliſchen Grundbeſteuerung nach den Grundſätzen der Income-tax fehlt die Meſſung und damit das Moment der objectiven Wahrheit, an deren Stelle der Kampf der ſubjectiven Wahrhaftigkeit mit Irrthum und Intereſſe geſetzt wird. Keine nachträgliche Schätzung kann vermeiden, daß dabei nicht die größten Irrungen vorkommen, und die Geſchichte der engliſchen Erträgniſſe aus der Grundſteuer beſtätigt uns, daß ohne ein Kataſter ein richtiges ſubjectives Urtheil nicht gefunden werden kann. Wir müſſen daher das engliſche Grundſteuerprincip, die Einkommenſchätzung ohne Kataſter, für ein höchſt unvollkommenes halten.

Frankreich. Weſentlich anders iſt das Syſtem Frankreichs, das in ſeiner Grundlage eine Vermiſchung des engliſchen und deutſchen Princips iſt. Es iſt begonnen auf Grundlage der engliſchen Grundſteuer und dann übergegangen zur deutſchen, ohne das erſte ganz zu verſtehen und ohne das zweite gründlich durchzuführen. Die Fran-

zösische Revolution warf mit der ständischen Gesellschaft auch das ganze ständische Steuersystem um, und da sich außer den Physiokraten niemand mit dem Steuerwesen beschäftigt hatte, so war es natürlich, daß die Constituante auf die Theorie derselben zurückgriff. So entstand das, was wir das Eigenthümliche der französischen Grundsteuer nennen müssen. Man versuchte die Grundsteuer als einzige Steuer einzuführen. Daraus entstand ein einfaches System. Anstatt die Grundstücke nach ihrem Ertrage zu besteuern, bestimmte man den Gesammtbedarf der ganzen Staatswirthschaft, und legte nun diesen Gesammtbedarf auf alle Grundstücke um, vertheilte denselben an die neugebildeten Departements, mit der Aufgabe, die auf sie entfallende Summe an die Gemeinden, und durch diese wieder an die Einzelnen zu vertheilen. Dieses Princip ward schon durch Gesetz vom 23. Nov. 1791 eingeführt; dasselbe nahm einen Gesammtreinertrag von 1200 Mill. Frcs. in Frankreich an, wovon 240 Mill. als Steuer zu zahlen waren. Natürlich kam das Gesetz so gut als gar nicht während der ersten Revolution zur Ausführung. Erst das Gesetz vom 3. Nov. 1798 brachte insofern etwas Ordnung hinein, als wenigstens die Steuerobjecte und die Steuerbefreiungen, sowie das Verfahren bei der Einschätzung bestimmt wurden. Grundgedanke blieb jedoch noch immer der englische einer bloßen Schätzung des Einkommens, ohne die feste Grundlage eines Katasters. Die rasche Entwickelung der indirecten Steuern zwang dann allerdings zur Einführung eines förmlichen Katasters mit einem dem österreichischen im wesentlichen nachgebildeten Katastralverfahren durch Gesetz vom 15. Nov. 1807; allein natürlich konnte diese Aufgabe nicht in kurzer Zeit erledigt werden, und ist noch jetzt nicht erledigt, sodaß im Laufe der Katastrirung die Ertragsschätzungen für die zuerst geschätzten Grundstücke selbst falsch geworden sind, was mehrfache Angriffe auf die Katastralbesteuerung an sich hervorrief. Die gegenwärtige Grundsteuer Frankreichs besteht daher aus beiden Systemen, einerseits nach dem Gesetze von 1798, und andererseits da, wo der Kataster eingeführt ist, unter Zugrundelegung desselben. Erste deutsche Darstellung bei Benzenberg, „Ueber den Kataster", 1818. Die Geschichte des Katasters bei Block, „Dict. de l'adm. v. Cadastre", das Verfahren vortrefflich bei Hock, „Finanzwissenschaft Frankreichs", S. 161 fg. Vgl. Knies, „Zeitschrift für Staatswissenschaft, 1858" und Wirth, „Nationalökonomie", II, 406. Weit besser Malchus, „Finanzwissenschaft", I, 209 und Lotz, „Staatswirthschaftslehre", III, 242 fg.

Einen andern Charakter hat wieder die Geschichte und die gegenwärtige Gestalt der Grundsteuer in Preußen, seit es mit dem Pariser Frieden seine neue Gestalt gewonnen hat. Auch hier muß man festhalten, daß Preußen damals noch aus zwei wesentlich verschiedenen Theilen bestand, den rheinischen Provinzen, die man wieder von Frankreich losgerissen hatte, und dem diesrheinischen Preußen. In Rheinpreußen

galt das französische Grundsteuerrecht, und zwar Besteuerung nach dem Kataster, gleiche Steuerpflicht für alle Besitzungen; im übrigen Preußen dagegen war die historische Grundsteuer beibehalten, und namentlich die Steuerbefreiung der Rittergüter nicht angetastet. Die Grundlage beider Systeme war so tief verschieden, daß innerhalb der sonst so streng administrativ centralisirten preußischen Monarchie ein Kampf zwischen beiden unausbleiblich war. Die erste große Erscheinung dieses Kampfes war das Finanzedict vom 27. Oct. 1810, welches, noch ohne alle Rücksicht auf die Einführung eines Katasters, die Aufhebung der Steuerbefreiungen als Grundsatz aufstellte, was das Edict vom 7. Sept. 1811 allerdings festhielt. Allein zur praktischen Ausführung kamen beide Gesetze nicht. Erst nach der Neugestaltung der Monarchie begann die zweite Periode der Grundsteuergesetzgebung, deren Ausdruck das Gesetz vom 20. Mai 1820 war. Das Gesetz legte den Unterschied der West- und der Ostprovinzen zu Grunde. Westpreußen behielt das französische Princip und System. Der Kataster wurde ausdrücklich anerkannt (Gesetz vom 26. Juli 1820), zum Theil weiter durchgeführt, durch Gesetz vom 21. Jan. 1839 periodischen Revisionen unterworfen und diese dann durch die leitende Verordnung vom 14. Oct. 1844 genauer geordnet; namentlich sind später die Verordnungen vom 15. März und 7. Mai 1858 über das Verfahren bei Aenderungen des Katasters erlassen. Vgl. Wagner, „Das Entstehen und die Fortführung des rheinisch-westfälischen Katasters, 1855 mit Nachtrag von 1860". Ostpreußen dagegen behielt in allem Wesentlichen seine alte Grundsteuer mit den ständischen Befreiungen bei, und die natürliche Folge war eine allgemeine Klage über die Ungleichheit der Steuer, und die immer deutlichere Erkenntniß, daß dieser Steuerzustand nicht dauernd sein könne. Sowie daher das Jahr 1848 kam, begann mit dem Kampfe gegen diesen Zustand die dritte Epoche der preußischen Grundsteuer. Sie beginnt mit der Vorlage vom 20. Juli 1848 an die Nationalversammlung, betreffend die Gleichheit der Grundsteuer auf Grundlage eines allgemeinen Steuerkatasters und Aufhebung der Steuerbefreiungen; die daraus hervorgehenden Gesetzentwürfe kamen jedoch nicht zur Ausführung, wohl aber erkannte die Octoberverfassung von 1849 Art. 100 die Nothwendigkeit einer Revision der Steuergesetzgebung. Dem entsprechend erging das Gesetz vom 24. Febr. 1850, betreffend die Aufhebung der Grundsteuerbefreiungen; jedoch zu einer wesentlichen Grundbesteuerung gelangte Preußen erst durch das Gesetz vom 21. Mai 1861 (nebst Gesetz über Entschädigung für die Aufhebung der Steuerbefreiung und Einführung der Gebäudesteuer), welche für den ganzen Umfang der Monarchie ergangen und mit dem 1. Jan. 1865 in Kraft getreten sind. Die Basis dieser Grundbesteuerung ist die Aufstellung eines Gesammtbetrags von 10 Mill. Thaler, welche an die Provinzen und von diesen an die einzelnen Theile umgelegt werden, und zwar auf Grundlage einer amtlich genau

vorgeſchriebenen und vollzogenen Einſchätzung; nur bei den Weſtprovinzen „auf Unterlage des Kataſters"; für die Oſtprovinzen wird nach §. 8 noch ein beſonderes Geſetz zu erwarten ſein. So iſt das franzöſiſche Princip der Hauptſteuerſumme mit dem engliſchen der individuellen Schätzung verbunden, und zugleich der Kataſter im Weſten gültig; es iſt klar, daß hier noch kein definitiver Abſchluß gefunden iſt. Vgl. Bergius, „Preußen in ſtatiſtiſcher Beziehung", S. 12. Reden, a. a. O., S. 265 fg. Ueber den Charakter der frühern Grundſteuer ſ. Hoffmann, „Steuern", S. 123 fg.; Franz, „Preußiſcher Staat", S. 533.

Für die übrigen Theile Deutſchlands entlehnen wir auch eine allerdings ſehr ſchwer zu gewinnende Ueberſicht. Die Grundſteuer für Würtemberg kurz und nicht ſehr klar bei Herdegen, „Würtembergiſcher Staatshaushalt", S. 325—327. Neues Geſetz vom 8. Juli 1824; durch die Verbindung mit der Gewerbſteuer wird das eigentliche Grundſteuerſyſtem ſehr ſchwer faßlich; Grundlage iſt jedoch ein Kataſter mit Reinertragsberechnung. Für Baden ſ. Regenauer, „Staatshaushalt des Großherzogthums Baden, 1863", §. 263 fg. Erſte Grundſteuerordnung vom 20. Juli 1810, nach welcher noch jetzt die Grundſteuer im weſentlichen erhoben wird. Ein Kataſter fehlt noch immer. Die Grundſteuer in Sachſen vortrefflich hiſtoriſch dargeſtellt in der „Zeitſchrift des ſtatiſtiſchen Bureau", 1858, Nr. 1. Statiſtiſche Ergebniſſe ebend. Nr. 2 u. 3. Auch hier iſt das Princip der Gleichheit und der Kataſtrirung noch nicht durchgeführt; die Grundſteuer Sachſens hat den Charakter der Grundſteuer des öſtlichen Preußens. In Baiern iſt das Geſetz vom 25. Aug. 1828 die Grundlage. Die Vermeſſung und Kataſtrirung umfaßt das ganze Land; die Grundſätze der Klaſſification ſind nicht weſentlich von den allgemeinen verſchieden; die Einſchätzung geſchieht durch Zuſammenwirken von Selbſtbekenntniß und Ertragsermittelung; eigenthümlich iſt jedoch hier, daß die Steuereinheit der Scheffel Korn Rohertrag, und zwar zu dem feſten Preiſe von 8 Gulden, der Steuerfuß 1 Kr. von je einem Scheffel iſt. Hauf, „Bairiſche Geſetzgebung", S. 521 fg.

Eine wiſſenſchaftliche Behandlung des Grundſteuerweſens in Deutſchland fehlt uns noch gänzlich.

Um ſo klarer und beſtimmter iſt die Grundſteuergeſetzgebung Oeſterreichs, die ſich in ganz organiſcher Weiſe an die Grundſteuerregulirungen des 18. Jahrhunderts anſchließt. Der Gedanke war trotz der Aufhebung des Joſephiniſchen Geſetzweſens nicht aufgegeben. Man ſchloß ſich daher ſchon während der Kriege mit Frankreich an frühere Geſetzgeber, namentlich an das Censimento wieder an. Schon am 20. Aug. 1810 ward eine Steuerregulirungs-Hofcommiſſion eingeſetzt, deren Arbeiten durch die Kriege unmöglich gemacht wurden. Das Decret vom 23. Dec. 1817 leitete die Einführung des eigentlichen oder ſtabilen Grundkataſters ein, deſſen Aufgabe es ſein ſoll,

in allen Theilen der Monarchie auf Grundlage gleichmäßiger Vermessung, Klassification und Schätzung eine vollständige Gleichheit der Besteuerung hervorzubringen. Errichtung einer eigenen Behörde dafür. Grundlage des Maßes das Joch zu 1600 wiener Quadratklaftern. Klassification in vier Klassen. Einschätzung unter Zuziehung von Gemeindevertretern. Steuerfuß nach dem Reinertrage und der bisherigen Steuer durchschnittlich festgestellt mit 16. Proc. des Reinertrags. Einhebung durch die Steuerämter. Einführung begonnen seit 1834 (Niederösterreich) und 1840 (deutsche Kronländer), Ausdehnung seit 1849. Bis dahin das Grundsteuerprovisorium vom 1. Mai 1819, wirksam seit 1821. Vgl. über das Einzelne die „Tafeln zur Statistik des Steuerwesens" (1858), namentlich die Einleitung mit einer außerordentlich lichtvollen Darlegung des gegenwärtigen noch keineswegs vollendeten Katastralsteuerwesens in Oesterreich und der bisher noch geltenden einzelnen Grundsteuern. Die genaue Angabe über das Katastralverfahren bei Kreuzer, „Oesterreichisches Steuerwesen", Buch II. Kurz und gut dargestellt von Chlupp, „Systematisches Handbuch der directen Steuern im Kaiserstaat Oesterreich", 2. Aufl., 1856, §. 12 fg. Der Charakter des österreichischen Grundsteuerwesens ist dabei ein klar ausgesprochener. Einerseits kennt die österreichische Grundsteuer nicht die Bestimmung eines Gesammtertrages für einzelne Landestheile, sondern ist eine streng durchgeführte individuelle Vermessung und Vorschreibung der Grundsteuer; andererseits ist die Berechnung des Reinertrags auf die einzelnen Perioden zurückgeführt, und der Kataster ist daher ein grundsätzlich durchgeführter Periodenkataster mit all seinen Vortheilen und Nachtheilen, sodaß wir diese österreichische Katastralbesteuerung als das Hauptmuster für das Folgende festhalten, an welchem das neue Gesetz von 1869 nichts Wesentliches geändert hat; abgesehen davon, daß seine Einführung wol noch einige Zeit erfordern dürfte. Faßt man nun die obigen Darstellungen zusammen, so kann man sagen, daß die großen Culturvölker eigentlich alle Formen der Grundsteuer bei sich entwickelt haben. Eine systematische Darstellung dieser Grundsteuer hat daher die schwierige Aufgabe, alle diese verschiedenen Verhältnisse unter den gemeinsamen höhern Gesichtspunkt zu bringen, wobei die bisherige Literatur nicht ausreichen dürfte.

Schon seit dem Anfange dieses Jahrhunderts hat sich eine selbständige und ziemlich reiche Literatur über die ganze Grundsteuerfrage entwickelt, die sich bis zum heutigen Tage, ohne neues Resultat zu fördern, fortgesetzt hat. Namentlich die preußische Bewegung auf dem Gebiete der Grundsteuer hat dazu Veranlassung gegeben. Man kann dabei verschiedene Richtungen scheiden. Die eine begnügt sich wesentlich damit, das Verhältniß der Grundsteuer zur Grundrente (namentlich nach Ricardo) zu untersuchen, und gelangt in ihren äußersten Spitzen zu dem Grundsatze, daß jede Grundsteuer unverändert bleiben solle. Prittwitz, „Theorie der Steuern", S. 132; Bülow-

Cummerow, „Preußen", II, 181. Zur Geltung konnte dieſe Anſicht natürlich nicht gelangen. Eine zweite Richtung iſt die, welche ſich gegen die Kataſtralſteuer als ſolche erklärt, weil ſie kein wahres Bild von den Reinertragsverhältniſſen geben kann; namentlich Hock in ſeiner „Finanzwiſſenſchaft Frankreichs" und ſpäter in ſeinen „Abgaben und Schulden", S. 188; aus der bloßen Negation kommt dieſe Auffaſſung nicht heraus. Die dritte iſt die gewöhnliche theoretiſche, welche alle Syſteme nebeneinanderſtellt, jedes für ſich kritiſirt, ſelbſt keins aufſtellt, und es uns ſo möglich macht, viel zu lernen, aber wenig zu ändern. Dahin gehören die für jeden einzelnen Punkt in der ganzen Grundbeſteuerung hochwichtigen Arbeiten von Jakob, Lotz, Malchus, Rau und ſelbſt Hoffmann. Vielleicht nun, daß es gelingt, im Folgenden ein poſitives alle Verhältniſſe umfaſſendes Bild aufzuſtellen.

III. Die Grundſteuerſyſteme.

Die Schwierigkeit bei der richtigen Beurtheilung der Grundſteuer ſcheint wol vor allen Dingen darauf zu beruhen, daß man die verſchiedenen Formen als unvereinbar nebeneinanderſtellt. Man wird daher nur dann zu einem Reſultate kommen, wenn man den einheitlichen Zweck als die herrſchende Hauptſache feſthält und dann die Frage verfolgt, welchen Werth jene verſchiedenen Grundſteuerformen für dieſen Zweck haben.

Danach ergeben ſich folgende Geſichtspunkte:

Die Grundſteuer ſoll zuerſt den Reinertrag des Grundes und Bodens als eine ſelbſtändige Werthziffer feſtſtellen. Um das vollſtändig zu können, ſind offenbar zwei weſentlich verſchiedene Operationen nothwendig. Die erſte dieſer Operationen iſt die Meſſung des Grundes und Bodens und die Beſtimmung ſeiner Productionsarten. Die zweite iſt die Feſtſtellung ſeines Reinertrags. Die erſte ergibt das Steuerobject, die zweite gibt die Steuerquelle. Es iſt kein Zweifel, daß, je genauer die erſte iſt, um ſo richtiger die zweite werden wird. Die erſte Vorausſetzung aller Grundſteuer iſt daher die möglichſt genaue Meſſung des Grundes und Bodens, welche eben durch den Kataſter geſchieht. Indem man dieſe Meſſung durch andere Mittel erſetzt, entſtehen die andern Arten der Grundſteuer. Die Beſtimmung des Reinertrags kann nun aber auch ohne eine ſolche Meſſung, und zwar durch bloße Schätzung verſucht werden. Dadurch nun, daß auf dieſe Weiſe an die Stelle der Meſſung ganz oder zum Theil die Schätzung tritt, entſtehen

die drei Arten der Beſteuerung des Grundes, die wir nunmehr die Kataſtralſteuer-, die Werthſteuer- und die Einkommenſteuerform nennen. Die Schwierigkeit der Sache beſteht dann darin, daß auch die beiden letzten Formen der Grundſteuer eine gewiſſe Meſſung des Grundes und Bodens vorausſetzen, während die erſte wieder das Reineinkommen blos auf Grundlage der Meſſung feſtſtellen will. So iſt eine ſtrenge Scheidung in der Form derſelben ſchwer durchzuführen. Es ergibt ſich aber ſchon hier das leitende Princip für alle Grundſteuer: keine der drei Grundformen genügt allein ganz für ſich, ſondern die wahre Grundbeſteuerung entſteht, wenn man für dieſelbe alle drei Arten in rationeller Weiſe combinirt. Erſt dann kann man zu der zweiten Hauptfrage aller Grundſteuer übergehen.

Dieſe zweite Frage betrifft den Grundſteuerfuß, und hier iſt es, wo ſich principiell der Kataſterfuß von dem Einkommenſteuerfuß, oder der ſtabile und der bewegliche Einkommenſteuerfuß ſcheiden. Nur indem man dieſe Scheidung feſthält, wird man zu einem definitiven Reſultate gelangen können.

Der Hauptgrund, weshalb die bisherigen Bearbeitungen und wol auch die unſerige in unſerer erſten Auflage nicht genügen, beſteht, wenn man will, wunderlicherweiſe darin, daß Theorie und Praxis das erſte nicht combiniren und das zweite nicht auseinanderhalten, wodurch für das erſte Verwirrung und für das zweite Reſultatloſigkeit entſteht und die ganze Beſprechung ſich meiſtens in Kritik oder poſitive Angaben auflöſt. Wir müſſen daher die Benutzung der Literatur in den meiſten Fällen unſern Leſern überlaſſen.

A. Die Kataſtralſteuer.

Wir ſtellen im Folgenden die Kataſtralſteuer als die ſtrengſte der drei erwähnten Formen voran, weil dadurch die andern beiden Formen zu beurtheilen ſind. Die Kataſtralbeſteuerung ſcheidet ſich demnach in die Kataſtralvermeſſung und die Kataſtralklaſſification.

a) Die Kataſtralvermeſſung.

Die erſte Grundlage aller Kataſtrirung iſt nun die genaue Kenntniß des reinen Flächenmaßes der einzelnen Grundſtücke oder Steuerobjecte, welche durch die Kataſtralmeſſung erlangt wird.

Die Katastralmessung ist die amtliche Messung aller Grundstücke vermöge der durch die dazu bestimmten Organe nach vorgeschriebenen Regeln vollzogenen Zurückführung auf ein bestimmtes Grundmaß, welches als Gütermaß der Steuereinheit zu Grunde gelegt wird.

Die Regeln, nach denen diese Messung geschieht, bilden die Landmeßkunst.

Das erste Object der Messung ist das Land als Ganzes. Die daraus entstehende Karte mit ihren politischen Eintheilungen bildet die Landkarte.

Das zweite Object der Messung ist die Gesammtheit aller einzelnen Besitzungen. Diese Besitzungen erscheinen wieder als lauter einzelne für den wirthschaftlichen Betrieb abgegrenzte Grundstücke. Solche Theile heißen Parcellen. Die Vermessung zum Zweck der Besteuerung muß daher diese einzelnen Parcellen umfassen. Die auf diese Weise zu Stande gekommene Vermessung aller einzelnen Grundstücke bildet das, was wir den Parcellenkataster nennen. Die nach geschehener Messung vollzogene Aufzeichnung der vorgefundenen Gütereinheiten und ihrer Vertheilung bilden die Flurkarte, die der Regel nach gemeindeweise nach demselben Maßstabe aufgezeichnet wird.

Diese ganze Messung hat nun zu ihrer Grundlage das im Lande übliche Maß des Grundes und Bodens (Joch, Morgen, Hektare, Acre u. a. m). Die Katastrirung reducirt jede jener Parcellen auf diese Einheiten. In jeder Flurkarte wird daher bei jeder Parcelle ihr Maß hineingeschrieben, und der auf diese Weise entstandene, das ganze Land umfassende und in jeder einzelnen Gemeinde als Flurkarte aufgenommene Parcellenkataster gibt demnach bis zum letzten Theile hinab das Bild der wirthschaftlichen Vertheilung des Grundbesitzes in einem Lande.

Nun ist es klar, daß ein solcher Parcellenkataster noch für ganz andere Dinge als für die Grundsteuer einen hohen Werth hat. Denn er constatirt vor allen Dingen die genaue Besitzgrenze für jeden einzelnen Grundbesitzer. Und es wäre daher von ebenso großer theoretischer als praktischer Wichtigkeit, diesen Parcellenkataster mit dem Grundbuchswesen in gesetzliche Verbindung zu bringen. Zu dem Ende müßten erstens in jedem Grundbuchfolium die Katastralnummern auf den betreffenden Folien genau angegeben

werden; zweitens müßte jede Aenderung der Parcellen in dem Grundbuche angegeben werden, drittens müßte nach dem österreichischen Grundsatze die Zu- und Abschreibung der einzelnen Parcellen im Grundbuche als Besitz und Eigenthumsübertragung gelten. Wir sind außerdem der Ueberzeugung, daß auch die Katastralklassification (s. unten) der einzelnen Parcellen mit in das Grundbuch aufgenommen werden müßte, sowie daß jede Aenderung der Culturart gleichfalls im Grundbuch anzugeben wäre. Erst dann würde ein Grundbuchsauszug für den Realcredit seinen vollen Werth haben und auf diesem Punkte liegt der eigentliche Mangel des österreichischen Grundbuchswesens.

Andere Verwendungen eines solchen Katasters liegen nahe, gehören aber nicht hierher. Indeß ist aus dem Obigen schon das klar, daß ein solcher Kataster, selbst abgesehen von seiner Verwendung für die Steuer, viel mehr werth ist als er kostet, ja sogar als eine an und für sich nothwendige Aufgabe der Verwaltung betrachtet werden muß. Dieser Werth steigert sich nun bedeutend, wenn wir den Kataster als Steuergrundlage betrachten.

Hock hat in seiner „Finanzverwaltung Frankreichs" zuerst die Katastrirung principiell und namentlich aus dem Kostenpunkte bekämpft, weil er nichts darin sah als eine Steuermaßregel. Er hat offenbar vollkommen unrecht. Jeder Grundbesitzer wird mit Vergnügen für eine genaue Vermessung seines Grundbesitzes den kleinen Betrag zahlen, der auf Joch oder Morgen entfällt. Keine Verwaltung wird daher eines solchen Katasters entbehren können, selbst abgesehen von der Grundsteuer. Rau hat von allen Schriftstellern den ganzen Proceß der Katastrirung am ausführlichsten und besten beschrieben, es fehlt hier nur, bei zu viel Einzelheiten, etwas die Uebersichtlichkeit. Ueber die Vermessung insbesondere s. §. 319 mit Angabe für die Manipulation.

b) Die Katastralklassification.

Der Punkt nun, wo diese Katastralvermessung zu einem wesentlichen Elemente der Grundsteuer wird, ist die Klassification. Dieselbe besteht in demjenigen Verfahren, vermöge dessen für das der Katastralvermessung unterzogene Land die Ertragsfähigkeit bestimmt wird. Die Voraussetzung für das an sich sehr einfache Verfahren ist zunächst die fertige Aufstellung der verschiedenen Culturarten, die eigentlich schon bei der Vermessung mit auf-

genommen und angegeben werden ſollten, weil ſie eine der weſentlichen Grundlagen für den Credit der Grundſtücke bilden. Als ſolche hat man zu rechnen Wieſen, Aecker, Holz, und daneben die Weingärten und Hausgärten, oder Gartenland; eine ſelbſtändige Kategorie bildet das unurbare Land. Wenn dieſe Arten aufgeſtellt, und in dieſelben die einzelnen Perioden eingetheilt ſind, beginnt eigentlich erſt die Klaſſification.

Dieſe Klaſſification beſteht darin, daß für jede der erwähnten Arten gewiſſe Muſterſtücke (Types) aufgeſtellt werden, welche die verſchiedenen Grade der Fruchtbarkeit bedeuten und die Einheiten dieſer Productionsfähigkeit bilden. Das ſind die *Klaſſen* der Productionsarten. Dann wird jede einzeln vermeſſene Parcelle in eine dieſer Klaſſen hineingeſchätzt, und das Reſultat, die Vertheilung aller vermeſſenen Parcellen nach den aufgeſtellten Klaſſen, iſt die *Klaſſification* des Steuerkataſters. Die Sache iſt in der Theorie äußerſt einfach, in der Praxis äußerſt ſchwierig; doch werden die zur Klaſſificirung berufenen Sachverſtändigen ſich der Regel nach nicht gar zu ſehr irren. Iſt das nun geſchehen, ſo wird neben der Flurkarte, welche die Kataſtralvermeſſung enthält, eine Tabelle hinzugefügt, welche alle einzelnen Parcellen nach ihrer Klaſſe zugleich aufführt; dieſe Aufzeichnung nennen wir den *Klaſſenkataſter*; und jetzt iſt die feſte Baſis für die Kataſtralſchätzung gewonnen, aus welcher in höchſt einfacher Weiſe durch Anlegung des Steuerfußes die Kataſtralbeſteuerung hervorgeht.

Allerdings nun kann ein ſolcher Klaſſenkataſter nicht dauernd genügen, wie die einfache Kataſtermeſſung. Denn in der Landwirthſchaft ändern ſich beſtändig ſowol die Culturarten als die productive Qualität der Parcellen. Jedoch iſt dieſe Aenderung ſtets eine ſo langſame, daß eine rationelle Behandlung der Kataſtralſteuer leicht die geſchehenen Aenderungen in dem Klaſſenkataſter nachtragen kann; daß das aber geſchehe, muß allerdings weſentlich von der Selbſtbeſteuerung ausgehen, wie wir unten zu zeigen haben.

Die Kataſtralbeſteuerung geht nun aus der Kataſtralſchätzung hervor, die ſich an dieſes Klaſſenkataſter unmittelbar anſchließt.

Für das ganze Verfahren iſt die öſterreichiſche Kataſtralbeſteuerung das Vorbild; die franzöſiſche hat im Grunde nur das hier Gegebene nachgeahmt. Wir halten es *nicht* für richtig, ſchon bei dieſer Klaſſi-

fication den Kaufpreis weder des Grundes und Bodens noch der Producte hineinzuziehen. Derselbe gehört in die folgende Aufgabe. Die eigentliche Schwierigkeit besteht darin, die Klassification von der Schätzung des Reinertrags praktisch zu trennen; das Beste ist, daß diese Trennung, theoretisch sehr nothwendig, praktisch gar nicht so wichtig ist, wie sich gleich ergeben wird.

c) Die Katastralschätzung.

1. Ihre Principien.

Die Katastralschätzung hat nun die Aufgabe, für die auf diese Weise gemessenen und klassificirten Parcellen den Reinertrag als Steuerquelle zu bestimmen. Und hier ist es, wo die eigentlichen Bedenken gegen den Kataster zu Tage treten.

Wir werden, um hier zu einem definitiven Resultate zu gelangen, nicht wie die bisherigen gesetzlichen Kataster blos einen, sondern drei Momente in Anschlag bringen müssen. Diese sind: die Kosten der Production, die Kosten des Transports und der Marktpreis.

Der Reinertrag oder die Steuerquelle der gemessenen und klassificirten Parcelle entsteht zuerst, indem ich die Auslagen für ein bestimmtes Quantum von Producten, und zwar in Procenten der Productenmasse, feststelle. Es ist nun ganz rationell, dafür ein durchschnittliches Maß festzustellen, stets mit dem Zusatze, daß örtliche Abweichungen zwar zulässig sind, aber von Fall zu Fall bewiesen werden müssen. Die kleinen Differenzen, die sich dabei ergeben, sind nicht von Bedeutung. Mit großem Recht hat man dagegen bemerkt, daß bei ganz gleicher landwirthschaftlicher Productionsfähigkeit der Ertrag der einzelnen Parcellen sehr verschieden sein kann, je nach der Natur des Gesammtbesitzes, zu dem sie gehören. Dabei ist stets die Entfernung von der Hauptwirthschaft das Maßgebende. Und so gelangen wir zum zweiten Moment der Katastralschätzung.

Dieses Moment besteht wesentlich in den Kosten des Transports für die Arbeitsmittel und die Producte. Es kann eine einzelne Parcelle durch die Entfernungen fast werthlos werden, obgleich sie sonst in der ersten Klasse steht. Man hat nun wol unter dem „Parcellenkataster" sich einen solchen gedacht, der die

Ertragsfähigkeit der einzelnen Parcellen eben nur nach seinem Erträgniß berechnet und danach den Steuerbetrag bestimmt. Das ist eben nicht ein Beweis gegen den Parcellenkataster, sondern nur dafür, daß man ihn falsch verstehen kann. Nur fordern wir, daß die erste Einschätzung auf solche Verhältnisse keine Rücksicht nehmen soll, sondern daß es Sache des Betreffenden ist, die Verminderung des Reinertrags seiner Parcellen durch die Transportkosten nachzuweisen. Es ist gar keine Besorgniß, daß ein solcher Beweis nicht sollte angenommen werden.

Ist nun auf diese Weise das Quantum des Reinertrags durch Subtraction der Gestehungskosten und des Transports von dem Quantum des Rohertrages festgestellt, so bleibt es übrig, diesen Reinertrag als Steuerquelle in seinem Geldwerthe zu berechnen. Dies geschieht, indem man die Gütereinheiten dieses Reinertrags (Scheffel, Metzen, Centner Heu, Maß Wein, Klafter Holz) nach ihrem Marktpreise bestimmt. Die addirte Summe gibt dann die Steuerquelle in ihrem Werthe an Geld, bei der die Steuereinheit als Decimalstelle — 100 Thaler, Gulden, Francs u. s. w. — angenommen und daran der Steuerfuß angelegt wird. Auch hier hat die Katastralsteuer einer großen Schwierigkeit zu begegnen. Das ist die Aenderung des Marktpreises der Producte, die sowol für alle, als für einzelne, und für letztere wieder zu verschiedenen Zeiten in verschiedener Weise eintreten kann. Indeß ist es auf den ersten Blick klar, daß es nie die Aufgabe des Katasters sein kann, diesem Wechsel zu folgen, obgleich derselbe der Wechsel der Steuerquelle ist. Es ist eben der Grundfehler aller Beurtheilungen des Katasters, daß man ihm zumuthet, zu leisten, was er gar nicht leisten kann und soll, und ihn zu verurtheilen, weil er nicht gegen seine Natur funetionirt. Hier ist es vielmehr, wo die Selbstbesteuerung einzutreten hat, indem der Kataster dieselbe nicht ersetzen, sondern nur ihr als festes Fundament dienen soll, indem sie die beiden folgenden Arten zu Hülfe nimmt, wie wir sogleich zeigen werden.

Ist nun die Katastralbesteuerung auf diese Weise durchgeführt, so hat sie geleistet, wozu sie bestimmt und fähig war. Man weiß die Größe, man weiß die Culturart und man weiß den durchschnittlichen Reinertrag jeder Parcelle in einem gegebenen Augenblick; und jetzt kommt es darauf an, den Mangel,

der in dieser Besteuerung noch liegt, durch die folgenden beiden Arten zu ersetzen.

Die Schwierigkeit, hier sowol die Gesetze als die Literatur zu benutzen, besteht nicht darin, daß alle diese Begriffe und Bestimmungen nicht vorkommen, sondern darin, daß sie eben zugleich bei den folgenden Arten vorkommen, da weder die Werth- noch die Einkommenbesteuerung derselben ganz entbehren kann. Daher kann man die ganze Katastralbesteuerung so schwer scheiden, und daher verschmelzen die Darstellungen. So namentlich bei Malchus, und zum Theil auch bei Rau §. 316 und §. 323. Das äußere Kriterium ist, daß bei der Katastralbesteuerung die Parcellenvermessung und Klassificirung der Schätzung voraufgehen muß, während sie bei den folgenden eigentlich gar nicht erscheint oder doch nur die Schätzung begleitet. Es ergibt sich dabei, daß der Werth der Katastrirung als durch die Grundsteuer nicht erschöpft festgehalten und stets in innigster Verbindung mit dem Grundbuchswesen gedacht werden muß. Dann entsteht die Parcellenvermessung und Klassificirung von selbst, und damit hat die Katastralschätzung ihre wahre Bedeutung; und dies zeigt sich sogleich im Folgenden.

2. Verfahren und Recht. Der stabile Kataster.

Mit den allgemeinen Principien ist nun die Katastralschätzung nicht beendet.

Es ist offenbar unmöglich, die obigen Principien mit einiger Gleichmäßigkeit auf alle einzelnen Parcellen eines ganzen Landes anzuwenden. Es muß daher ein Verfahren aufgestellt werden, welches das thunlich macht. Und dieses Verfahren, wie das Steuerrecht seines Ergebnisses, bilden den praktischen Schwerpunkt der Katastralbesteuerung gegenüber dem theoretischen.

Das Verfahren ist in seinen Grundzügen folgendes.

Nachdem die Klassificirung mit der Vermessung vollzogen ist, werden unter den Grundstücken gleicher Klasse derselben Gegend diejenigen ausgewählt, welche unter Anwendung der obigen allgemeinen Grundsätze den höchsten, den mittlern und den niedrigsten Reinertrag ergeben. Diese Parcellen sind die Musterparcellen (Types). Mit diesen Musterparcellen werden dann die einzelnen gemessenen Parcellen verglichen, und nach dem Urtheile der Sachverständigen in die erste, zweite oder dritte Ertragsklasse eingeschätzt (bonitirt). Diese Einschätzung ist es, welche

ihrerſeits ein möglichſt objectives Urtheil vorausſetzt und möglich macht. Mit ihr iſt dann der Kataſtralreinertrag gegeben; und nun tritt das Rechtsprincip deſſelben ins Leben, daß dieſer auf dieſe Weiſe nach Maßgabe der Muſter gefundene Kataſtralreinertrag aller einzelnen Parcellen nunmehr als der geſetzlich gültige angenommen wird, und zwar in der Weiſe, daß dieſer Reinertrag feſtgehalten wird ohne alle Rückſicht darauf, ob der wirkliche Reinertrag der betreffenden Parcellen auch wirklich der kataſtralmäßig feſtgeſtellte iſt oder nicht. Darauf beruht die Stärke und Schwäche der ganzen Kataſtralbeſteuerung; und wir nennen nach dem Vorgange Oeſterreichs einen ſolchen auf dieſe Weiſe zu Stande gekommenen Steuerkataſter den ſtabilen Kataſter. Durch den ſtabilen Kataſter werden daher zwei Dinge erreicht. Erſtlich wird die Steuerſumme jedes einzelnen Grundſtücks feſt beſtimmt, und zweitens iſt gleichfalls die ganze Steuerſumme eines Landes für die Grundſteuer ohne Rückſicht auf die Eventualitäten eines wechſelnden Ertrags für die Finanzen feſtgeſtellt. Der Werth des ſtabilen Kataſters beruht darauf, daß ſein Ergebniß, die durch das Verfahren gefundene Steuerquelle der Parcelle, den Charakter einer Hypothek annimmt, und daher um ſo leichter getragen wird, je länger derſelbe auf dem Grundſtück ruht. Der Mangel dagegen beſteht darin, daß dieſer ſtabile Kataſter in ſeinen Reſultaten nie ganz mit dem wirklichen Reinertrag übereinſtimmt, daher die Natur einer Steuer verliert, und ſtatt derſelben zu einer Abgabe wird. Das Urtheil über den ſtabilen Kataſter läßt ſich daher in dem Satze zuſammenfaſſen, daß derſelbe wegen der erſten Eigenſchaft nie ganz entbehrt werden kann, aber wegen der zweiten nie ganz genügen darf. Und hier iſt es nun, wo ſich die folgenden Grundformen in naturgemäßer Weiſe an denſelben anſchließen.

Für dieſes ganze Verfahren iſt nun die Aufſtellung der Einſchätzungsorgane von entſcheidender Bedeutung. Dieſe Organe werden naturgemäß ſtets aus zwei Elementen beſtehen, die eine ganz verſchiedene Function haben. Das eine dieſer Elemente iſt ſtets das Regierungsorgan, deſſen nächſte und weſentlichſte Aufgabe nicht ſo ſehr die Theilnahme an der Schätzung ſelbſt, als vielmehr die Ueberwachung der geſetzlichen Formen für die Einſchätzung iſt. Das zweite Organ iſt dann eine Schätzungscommiſſion, welche aus ſachverſtändigen Landwirthen eines be-

ſtimmten Schätzungbezirks gebildet wird und die eigentliche Einſchätzung der Parcellen vollzieht. Natürlich iſt dabei die Aufſtellung von möglichſt eingehenden Inſtructionen nothwendig. Dieſe Inſtructionen ſind nun in der Epoche der Entſtehung des Kataſters ſtets von den Regierungen ausgearbeitet. Die Entwickelung der Selbſtverwaltung fordert aber, daß ſie nie ohne Mitwirkung der Landſchaften feſtgeſtellt werden ſollten. Ebenſo müſſen wir im Namen der freien Beſteuerung fordern, daß die Reclamation über die geſchehene Einſchätzung ſtets von den Schätzungscommiſſionen an die Landſchaft und nicht an eine Regierungsſtelle gehen ſollen. Erſt damit iſt erreicht, was der ſtabile Kataſter überhaupt leiſten kann; die einzelnen Beſtimmungen müſſen ſich nach den gegebenen Verhältniſſen der betreffenden Länder richten.

Natürlich wird für die praktiſche Ausführung dieſer Beſtimmungen ſowol in Beziehung auf die Klaſſificirung als die Einſchätzung der einzelnen Parcellen die Culturart maßgebend. So muß allerdings bei Waldungen und ohne Zweifel auch bei Weinbergen der Verkaufspreis des Holzes und Weines nicht blos bei der Einſchätzung, ſondern auch bei der Aufſtellung von Klaſſen zu Grunde gelegt werden. S. Hauf, „Bairiſche Geſetzgebung", §. 393. Als Hülfsmittel können freilich auch hier Kauf- und Pachtbeträge gebraucht werden (Naſſau; bei Rau, a. a. O.). Nothwendig iſt dagegen bei Bildung der Klaſſen die Feſtſtellung einer Anzahl von Betriebsjahren, aus deren ermitteltem Reinertrage die Steuerkraft der einzelnen Klaſſe zu bilden iſt, wie z. B. in Baden (die beiden Jahrzehnte von 1780—89 und 1800—10). Rau, a. a. O. Das badiſche Geſetz iſt vom 20. Juli 1810. Die Unterſcheidung der Klaſſification von der Einſchätzung iſt natürlich die Grundlage für das Verſtändniß des ganzen Verfahrens.

Ueber die Schätzung herrſchen viele Vorſtellungen, die auf Unklarheit in den Grundbegriffen der Volkswirthſchaft beruhen und deshalb viel dazu beigetragen haben, auch das Weſen und die Aufgabe des Kataſters unrichtig zu beurtheilen. Man iſt einig, daß die Schätzung nur den Zweck hat, den Reinertrag als eigentliche Steuerquelle zu finden; es fragt ſich nur, wie derſelbe zu finden iſt. Man dachte dabei vielfach an eine Schätzung der Productionsfähigkeit des Bodens, oder wie Lotz, III, 249, an die „Beſteuerung nach der natürlichen Beſchaffenheit des Bodens", wogegen mit Recht geſagt ward, daß ja nicht die natürliche Beſchaffenheit, ſondern der Ertrag aus derſelben die Steuerquelle bilden könne (Malchus, I, 188 fg.). Man hat ferner den Rohertrag als Steuerſubject geſetzt und danach den Steuerfuß beſtimmt, wie Sartorius: „Ueber die gleiche Beſteuerung." Dagegen, wie die Natur der Sache es fordert, ſchon Malchus,

I, 201, obgleich das frühere bairiſche Syſtem der Grundſteuer darauf beruht. S. die Literatur darüber bei Malchus, S. 202. Wie Malchus zwiſchen der mittlern natürlichen Ertragsfähigkeit der Grundſtücke in dem Obigen ſcheiden will, iſt nicht recht abzuſehen. Die Idee daß die Bodenrente der Schätzung zu Grunde liegen ſolle, braucht nicht mit Wirth, II, 384 fg., damit bekämpft zu werden, daß man das Daſein der Bodenrente überhaupt leugnet, weil man nur den Ricardo'ſchen Begriff derſelben hat, ſondern ergibt ſich einfach als einſeitig, weil die Bodenrente nicht ſelbſtändig, ſondern im Preiſe der geſchätzten Producte zur Erſcheinung kommt und daher ohnehin geſchätzt wird. Der Gedanke, daß die Grundſteuer „als directe Einkommenſteuer umgelegt werden müſſe", was den Kataſter überflüſſig machen ſoll (Wirth, S. 405), iſt nichts als eine Unklarheit, da die Schätzung auf der Grundlage des Kataſters ja eben nichts anderes iſt als die möglichſt genaue Beſtimmung des Einkommens aus dem geſchätzten Grundſtück. Wirth meint ſeine Gründe gegen den Kataſter überhaupt zu richten, während er ſie in der That nur gegen den abſolut ſtabilen Kataſter und die unveränderliche Grundſteuer richtet (ſ. unten). Die wichtigſte Frage iſt wol die, ob man die Einſchätzung nach dem Rohertrage machen oder den Reinertrag ermitteln ſoll. Mit Recht ſpricht dagegen Rau, §. 327; denn in der That iſt der Rohertrag auch da, wo er als Maßſtab benutzt wird, doch nichts als die Grundlage für die Auffindung des Reinertrags als der eigentlichen Steuerquelle. Die Grundſätze der Ermittelung des Reinertrags für Oeſterreich enthalten die Schätzungsinſtructionen von 1826 und 1828 am ausführlichſten bei Linden, „Grundſteuerverfaſſung der öſterreichiſchen Monarchie", I, 209—411. Die Elemente der Erhebung des Reinertrags aus dem Bruttoertrage kurz bei Eblupp, a. a. O. §. 55. Das Verfahren beſteht, nachdem die Klaſſification aufgeſtellt iſt, in der Erhebung des Bruttoertrags, dann in der Erhebung der Culturkoſten und endlich in der Beſtimmung des Reinertrags. Die Reſultate werden erſt zur Kenntniß der Kataſtralgemeinden, dann zur Kenntniß der Einzelnen gebracht; daher ſind die Reclamationen erſt gemeindeweiſe und dann erſt von den einzelnen zu erheben. Linden, I, §. 443, 445 fg. Neuere Darſtellung bei Eblupp, a. a. O., §. 52 fg. Rau, §. 336. Der zweite Hauptpunkt betrifft die Regel für den Abzug der Culturkoſten, je nach der Art der Cultur. In Oeſterreich ſind nach der Inſtruction bei Aeckern 20—60 Proc., bei Weingärten 40—80 Proc., bei Wieſen 10—30 Proc., bei Hutungen und Wäldern höchſtens 1—5 Proc. zu berechnen. Eblupp, §. 55. Rau, §. 335. Die Einrechnung der Grundlaſten war natürlich ſo lange von Wichtigkeit, als ſie noch in größerm Umfange beſtanden; daher genaue Vorſchriften: für Baden Grundſteuerordnung von 1810, §. 4; Würtemberg Geſetz vom 15. Juli 1821; Baiern Geſetz von 1828; Preußen Geſetz vom 21. Jan. 1839 (weſtliche Provinzen), §. 24: „daß privatrechtliche Laſten nicht

angerechnet werden dürfen". Rau, §. 309. Vgl. die Instruction vom 11. Febr. 1822 (westfälische und Rheinprovinz) und vom 3. Juni 1823. S. auch „Meininger Jahrbücher", II, 403.

Rau (§. 335 fg.) hat nicht glücklich unter dem Ausdruck Abschätzung sowol die Klassification als die Einschätzung zusammengezogen, was den wesentlichen Unterschied beider Acte leicht verwischt. Im übrigen enthalten die beiden Instructionen wesentlich über zwei Punkte nähere Bestimmung. Zunächst über die Zusammensetzung der Organe, durch welche die Einschätzung vollzogen wird. Es ist natürlich, daß alle Instructionen die drei Theile der Einschätzung haben, die wir angaben; der Unterschied besteht nur in dem Verhältniß, in welchem sie zueinander stehen. Hier sind manche Besonderheiten. Die Hauptfrage ist stets, wer die entscheidende Stimme hat, das Amt oder die gewählte Commission. In Frankreich werden die Steuercontroleure vom Präfecten in die Gemeinden gesendet, wohnen den Verhandlungen bei und berichten an den Steuerinspector; dieser an den Steuerdirector. Ueber die Recurse entscheidet der Präfect nach Aufnahme eines Protokolls über die Beschwerden durch den Controleur. Aus jeder Gemeinde wird ein Grundbesitzer gewählt, diese treten nach den Cantonen zusammen und bringen die Einschätzungen in richtiges Verhältniß. „Rec. méthodique des lois sur le cadastre de la France", 1811, S. 734—780. Hock, „Finanzen Frankreichs", S. 164 fg., ausführlich nach den Quellen. In Oesterreich wird ein Gemeindeausschuß gebildet, jetzt unter Vorsitz des Bezirksvorstandes; für je 12—15 Quadratmeilen ein Schätzungscommissar, für je 100—200 Katastralgemeinden ein Schätzungsinspector. Linden, I, 317. Ueber die Organe in den übrigen deutschen Staaten einzelne Angaben bei Rau, §. 336. Alle diese Organe dienen zugleich bei der Werth- und der Einkommenbesteuerung.

B. Die Besteuerung nach dem Verkehrswerthe.

(Bestimmung der Grundsteuer nach Werth und Preis im Verkehr.)

Die Schätzung nach dem Verkehrswerthe geht davon aus, daß der Verkehrswerth selbst durch die Kapitalisirung des betreffenden Ertrags bestimmt wird. Die Feststellung eines Verkehrswerthes wird demnach die Berechnung des Reinertrags enthalten und damit das Maß der Steuerquelle oder die Größe des Reinertrags als den Zins von dem in der Schätzung gefundenen Kapital ergeben.

Die Voraussetzung für jede solche Schätzung ist nun offenbar die, daß man das Object — das Grundstück — sowol in seiner Ausdehnung als in seiner Culturart genau kenne. Es ist klar,

daß dabei allgemeine Bezeichnungen nicht viel nützen. In der That hat daher jede Schätzung nach dem Culturwerthe doch zuletzt eine Kataſtralvermeſſung und Klaſſificirung zur Vorausſetzung; es iſt nicht abzuſehen, wie man zu einem richtigen Reſultat ohne dieſelben gelangen will. Die Schätzung nach dem Verkehrswerthe kann daher nie die Kataſtralſchätzung erſetzen. Es ergibt ſich aber ſofort, daß ſie auch für dieſe nicht ausreicht.

Die beiden Formen des Verkehrswerthes der Grundſtücke ſind nun der Verkaufspreis derſelben oder der Pachtzins.

Die Aufgabe dieſer Schätzung iſt demnach, zuerſt den Beitrag beider amtlich ſicherzuſtellen.

Dies kann für den Verkaufspreis dadurch geſchehen, daß man den amtlich angegebenen Preis, der ſich in den Grundbuchsacten findet, herauszieht. Wenn ein Grundſtück mehrmals verkauft iſt, ſo muß ein Durchſchnitt aus den verſchiedenen Kaufpreiſen unter Erwägung der beſondern Umſtände gemacht werden. Wo kein Verkauf vorliegt, oder kein Kaufpreis ermittelt werden kann, oder der ermittelte als ein exceptioneller erſcheint, muß der Kaufpreis durch die Schätzung ermittelt werden. Soll aber eine ſolche Schätzung ſelbſt wieder genau ſein, ſo kann ſie gar nicht anders vorgenommen werden als die Kataſtralſchätzung.

Es ergibt ſich daraus, daß die Schätzung nach dem Verkehrswerthe eine höchſt ungenügende Form für die amtliche Beſtimmung der Größe der Steuerquelle iſt, da ſie bei verſchiedenen Beſitzungen niemals dieſelben Grundlagen hat und daher auch nie für alle den gleichen Werth haben kann. Man muß daher ſagen, daß die Schätzung nach dem Verkehrswerthe für einzelne Beſitzungen unter gewiſſen Bedingungen ſehr gut, ja die beſte ſein, daß ſie aber nie für die Aufſtellung einer gleichen Steuereinheit und mithin einer gleichmäßigen Beſteuerung in einem ganzen Lande ausreichen kann.

Noch weniger kann man die Pacht als Maßſtab der Schätzung des Verkehrswerthes gebrauchen; ſchon darum nicht, weil ſie nur ausnahmsweiſe vorkommt und jeder Pachtzins auf gleichartige Grundlagen zu reduciren wäre.

Alle Schätzungen nach dem Verkehrswerthe als Grundlage für die Herſtellung eines gleichen Steuerfußes, obwol mehrfach verſucht, haben ſich als unzulänglich erwieſen. Sie können daher nur

noch als mitwirkende Factoren für die eigentliche Kataſtralſchätzung betrachtet werden, die ſich unmittelbar an die Kataſtralvermeſſung nach beſtimmten Regeln anſchließt.

Es kann daher wol kaum ein gegründeter Zweifel ſein, daß eine Grundſteuer auf Grundlage des Verkehrswerthes überhaupt nicht auferlegt werden kann. Derſelbe kann höchſtens als Vorläufer der Kataſtralbeſteuerung angeſehen werden, und auch als ſolcher nur in einzelnen Fällen ausreichen. Die Schätzung nach dem Verkehrswerthe kann daher nur in einzelnen Fällen als Supplement für die Kataſtralſchätzung dienen, wo dieſelbe unſicher zu ſein glaubt. Eine praktiſche Anwendung hat ſie für ganze Länder wol nirgends gefunden.

Den richtigen Standpunkt hat der Herzog von Gaëta ſchon in ſeinen „Mémoires", II, 315, ausgeſprochen, als Princip des Verfahrens in Frankreich: „Les taux ne sont consultés que comme un point de comparaison des résultats des évaluations, et pour constater les différences, dont on pourrait avoir à se rendre compte." Ebenſo Malchus, I, 200. Alle Zweifel über den Werth der Schätzung nach dem Verkehrswerthe, ſei es, daß man ihn als Kapital beſtimmt, ſei es in der Pacht als Reinertrag, rühren immer von der Vorſtellungsweiſe her, als ob man den Verkehrswerth als ausſchließlichen Schätzungsmaßſtab gebrauchen wollte. So bei Jakob, §. 1020; Malchus, §. 45; Rau, §. 321—326; ſelbſt bei Wirth, S. 417 fg. (wo es nur unrichtig iſt, daß in England die Grundſteuer nach den Miethpreiſen umgelegt wird, noch unrichtiger, dies eine „Erhebungsart" zu nennen). Kein Verſtändiger wird die Einſeitigkeit einer Einſchätzung nach dem Verkehrswerthe, aber auch keiner die große Benutzbarkeit der letztern für die wahre Einſchätzung verkennen. Die Schwierigkeiten der richtigen Ermittelung des mittlern Kaufpreiſes findet man bei Malchus, I, 196 fg. Die badiſche Regulirung nach dem mittlern Kaufpreiſe hat dazu geführt, denſelben an allen Punkten, wo er mangelte, durch die Kapitaliſirung des Reinertrags zu erſetzen; ähnlich in Naſſau. S. Malchus, S. 198.

C. Die Beſteuerung nach dem Einkommen.

Für die richtige Beurtheilung dieſer directen Form der Grundſteuer muß man davon ausgehen, daß im Grunde jede Steuer, alſo auch die Kataſtral- und Werthſteuer, Beſteuerungen nach dem Einkommen ſind und ſein wollen. Wenn man daher dieſe Einkommenſteuer von den andern beiden Arten ſcheiden will, ſo muß

man vor allen Dingen genau bestimmen, worin eigentlich der Unterschied dieser Art von jenen beiden erstern besteht.

Dieser Unterschied ist nun specifisch und einfach.

Unter der eigentlichen Einkommenbesteuerung können wir diejenige verstehen, bei welcher an die Stelle einer amtlichen Messung und Schätzung die Selbstschätzung des Eigenthümers eintritt, und zwar so, daß das Urtheil der öffentlichen Organe über die Ertragsfähigkeit als Steuerquelle eben zu ihrem Object nur diese Selbstschätzung mit ihren Angaben hat. Dabei kann nun sehr wohl diese Selbstschätzung eine möglichst genaue sein, indem bei derselben möglichst genaue Angaben des Besitzers über den Flächeninhalt, die Culturfähigkeit, die Gestehungskosten und die Ertragsmenge der Producte gefordert, und eben diese genauen Angaben zum Gegenstand der Beurtheilung der Steuerorgane und Ausschüsse gemacht werden. Ist das der Fall, so ergibt theoretisch diese Selbstschätzung das genaueste und wahrste von allen Resultaten, und hat daneben den Vorzug, die Kosten und Unbequemlichkeiten der amtlichen Besteuerung zu vermeiden. Es ist daher ganz natürlich, daß bei oberflächlicher Betrachtung gerade diese Form als die vorzüglichere erscheint.

Geht man aber einen Schritt weiter, so ist es sofort klar, daß die öffentlichen Organe die Hauptbedingung ihrer Thätigkeit, die Controle der Angabe des Steuerobjects, nur darin besitzen, daß eine objectiv gewisse Angabe wenigstens über den Flächeninhalt und die Culturarten vorliegt. Es ist daher keinen Augenblick zweifelhaft, daß die Angaben der Selbstschätzung in dem Grade werthvoller sein werden, je genauer die amtliche Erhebung über jene beiden Punkte vorgenommen — das ist, ein Parcellenkataster aufgestellt ist. Ebenso wird die Selbstschätzung des Einkommens aus den vermessenen Parcellen in dem Grade leichter zu beurtheilen sein, in welchem eine möglichst genaue Katastraleinschätzung voraufgegangen ist. Ist beides nicht der Fall, so ist mit der größten Wahrscheinlichkeit anzunehmen, daß die Selbstschätzung, da sie zum guten Theil geradezu uncontrolirbar ist, praktisch immer nur ein Resultat von sehr zweifelhaftem Werthe gibt. Trotz der hohen Bedeutung der Selbstbesteuerung des Grundes und Bodens ist es daher nicht zweifelhaft, daß sie ihrerseits ebenso wenig allein ausreicht, als die Katastral- und die Werth-

beſteuerung; und ſo gelangen wir dann zu dem Reſultat, daß die wahre Grundſteuer auf keiner von dieſen Formen allein, ſondern nur auf allen zugleich beruhen muß.

Das Urbild der Einkommenbeſteuerung des Grundbeſitzes iſt wol doch immer die Income tax, nachdem die Land tax vollkommen zum ſtabilen Kataſter geworden iſt und mit allen Nachtheilen dieſes Kataſters auch die der möglichſt ungenauen Meſſung verbindet. Die Income tax faßt die Grundbeſteuerung, wie ſchon erwähnt, als eine Abtheilung oder Form der Beſteuerung des wirthſchaftlichen Einkommens überhaupt neben der Renten- und Gewerbeſteuer auf, und beſteuert nun den Grund und Boden in der Weiſe, daß jeder Grundbeſitzer durch Ausfüllung eines amtlich formulirten Steuerſchemas ſein Einkommen aus Grund und Boden bekennen muß. Dieſe Formel iſt die Schedula A, welche durch das Geſetz beſtimmt iſt, und allerdings die Verpflichtung enthält, das ganze Einkommen aus dem Grundbeſitz anzugeben. Nun exiſtirt in England kein Kataſter, und nicht einmal ein gut organiſirtes Grundbuch. Wie daneben ein vernünftiger Menſch dieſe Art der Beſteuerung für etwas anderes als eine ſyſtematiſche Veranlaſſung zu möglichſt ungenauen Angaben anſehen, oder wie er dabei eine praktiſche Controle derſelben für möglich halten kann, iſt mir geradezu unbegreiflich. Wir behaupten im Gegentheil, daß es es in ganz Europa keine ſchlechtere Beſteuerungsmethode des Grundbeſitzes gibt als in England, und hoffen lebhaft, daß man ſich auch hier von der traditionellen Bewunderung des Fremden endlich losmachen und erkennen wird, daß wir in Deutſchland mit unſerer Grundſteuer bei weitem am höchſten ſtehen, und daß Frankreich das, was es Gutes in dieſer Beziehung beſitzt, in der That nur uns verdankt. Daß wir ſelbſt aber noch viel zu thun übrig haben, wird ſogleich das Folgende zeigen.

IV. Die Principien der Grundſteuer.

A. Allgemeine Grundſätze.

Das Reſultat, welches ſich aus den obigen Betrachtungen ergibt, iſt nun folgendes:

1) Ein Parcellenkataſter iſt an und für ſich, auch abgeſehen von der Grundſteuer, nothwendig. Auch die Kataſtralſchätzung iſt für mehr als Einen Zweck von höherm Werthe als die Koſten, die ſie fordert.

2) Dagegen ist die Bestimmung eines stabilen Katasters für die Grundsteuer falsch, da die Steuerquelle nicht stabil und daher die Steuer selbst ungenau ist.

3) Die Aufgabe der Grundsteuer ist es daher, die Sicherheit der Besteuerung mit der Beweglichkeit derselben in der Weise zu vereinen, daß die öffentlich rechtliche Feststellung des Einkommens aus dem Grund und Boden dem Wechsel des factischen Einkommens beständig folgen und die Gleichheit der Besteuerung dadurch erzielt werden könne.

4) Die erste Bedingung dafür ist, daß die Steuerquelle oder das Einkommen weder blos durch die Kataster, noch durch die Wirthschätzung, noch die Selbstbesteuerung erreicht, sondern daß jede dieser drei Arten in ihrer Weise bei der Bestimmung des Einkommens benutzt werde. Eine solche Grundbesteuerung nennen wir eine organische Besteuerung.

5) Die Form, in welcher diese Besteuerung einzig und allein vollständig verwirklicht werden kann, besteht darin, daß nach möglichst genauer Bestimmung des Einkommens durch die Katastralbesteuerung jeder Einzelne seine Selbstschätzung dem Katastralbetrage gegenüberstelle und die von ihm behaupteten Abweichungen selbst beweise. Das ist demnach der Punkt, wo das Princip der Einkommensteuer in die Grundsteuer einzugreifen hat.

6) Ein solcher Beweis kann immer nur auf ein Jahr gelten und muß auf Kosten des Betreffenden geschehen.

7) Die Evidenzhaltung des Katasters hat dabei zwei Aufgaben, von denen die erste in großen Perioden vollzogen wird, die zweite aber beständig fortläuft. Die erste enthält die Revision der Gestehungs- und der Marktpreise, und bildet die Form, in der eine Erhöhung der Grundsteuer ausgeführt werden soll. Die zweite hat den Wechsel der Culturarten zum Inhalt; ihr Resultat ist der Steuerbetrag des einzelnen Besitzers. Die erste ist Sache der Gesetzgebung und wird stets auf das ganze Land ausgedehnt; die zweite ist die Sache des örtlichen Steueramts und ist zugleich im Grundbuche zu verzeichnen. Und hier ist der Punkt, wo die Werthschätzung maßgebend wird, um die Grundlage sowol für die Ertragsfähigkeit im allgemeinen (im ersten Falle), als für die einzelnen ihre Culturart ändernden Grundstücke (im zweiten Falle) festzustellen.

8) Dieſe Operationen werden ſtets unter geeignetem Zuſammenwirken der Behörden und der Selbſtverwaltung ausgeführt, wobei die Behörden unbedingt das formale, die Selbſtverwaltungsorgane das materielle Element vertreten. Dabei treten die Gemeinden nur bei den Repartitionsſteuern auf; bei dem Wechſel der Steuer werden Ausſchüſſe gebildet; die Appellationsinſtanzen bilden die Landtagsausſchüſſe unter Vorſitz und Leitung der Behörde.

Denkt man ſich eine Grundſteuer in dieſer Weiſe ausgeführt: Kataſtralſteuer als feſte Baſis, aber in ihrer Anwendung auf den Einzelbeſitz nach den Grundſätzen der Einkommenſteuer, in der Anwendung auf den Wechſel der Steuerſumme nach denen der Werthſteuer modificirt und dadurch fähig, dem Wechſel des wirklichen Werthes und des wirklichen Einkommens zu folgen, ſo wird wol das Syſtem der Grundſteuer ſeine beiden Aufgaben erfüllen; es wird zugleich feſt und doch der lebendigen Entwickelung fähig ſein.

Dies nun vollendet ſich erſt, indem man das Princip des Grundſteuerfußes hinzufügt.

Vielleicht daß wir auf dieſem Wege zu einem Abſchluſſe über die Kataſterfrage gelangen, die ſo alt iſt wie der Kataſter ſelbſt. England und Frankreich haben hier nicht viel geleiſtet. Die deutſche Literatur hat allerdings die eigentliche Frage ſchon früh aufgenommen, iſt aber faſt immer bei der Vorſtellung ſtehen geblieben, als ſolle der Kataſter die abſolut richtige Grundſteuer abgeben. Alle Gründe gegen den Kataſter gelangen, abgeſehen von der Koſtenfrage, auf den Punkt, die Unmöglichkeit der abſolut richtigen Grundſteuer vermöge des Kataſters nachzuweiſen, weil er ſelbſt kein abſolut richtiges Bild der Vertheilung des Reinertrags gebe, und laufen daher bei Malchus, Jakob, Hoffmann, Rau, Lotz u. a. entweder darauf hinaus, zu gar keinem definitiven Abſchluß zu gelangen, oder darauf, wie bei Kries und Wirth, die richtige Verbindung des Kataſters mit der Selbſtbeſteuerung dunkel zu erkennen, ohne ſie recht klar formuliren zu können. Vgl. beſonders Wirth, S. 426, 427. Namentlich hat ſich in neueſter Zeit wieder Hock gegen die Kataſtrirung und die feſte Kataſtralſteuer erklärt. Der Mangel des Kataſters in Frankreich wird ſchon von Benzenberg „Ueber das Kataſter" (2 Bde., 1818) darin geſucht, daß man dort zugleich eine genaue Karte von ganz Frankreich dadurch erreichen wollte. Vgl. auch die gute Darſtellung bei Lotz, III, 268. Hoffmann (S. 117 fg.) iſt, wie gewöhnlich, bei ſeiner klaren Objectivität zu keinem feſten Reſultate gekommen. Die

sehr richtige Bemerkung, „daß bei der Landwirthschaft der Ertrag viel abhängiger von den persönlichen Eigenschaften sei, als man glaube" (S. 40), und „daß die gewöhnliche Grundsteuer eine sehr schlechte Steuerform sei" (S. 106), reichen denn doch nicht aus, sie an sich zu verurtheilen. Bei M. Wirth und bei Kries, a. a. O., sowie in dessen Schrift: „Vorschläge zur Regelung der Grundsteuer in Preußen", herrscht dagegen der Grundgedanke, daß die Katastralsteuer darum nicht zweckmäßig sei, weil sie eine absolut feste und stets gleiche Steuer bilde und deshalb den Charakter einer Steuer verliere; daher die Vorstellung, daß sie als Einkommensteuer erhoben werden müsse. Aber es ist festzuhalten, daß die Unwandelbarkeit in Steuerfuß und Betrag nicht mit dem Kataster gegeben ist, sondern daß sich die naturgemäße Entwickelung eben zu einer freien Bewegung auf Grundlage des Katasters hinwendet. Das richtige Urtheil über den Werth des Katasters beruht stets darauf, daß man ihn nicht als absolute Form der Steuervertheilung, sondern als Basis derselben anerkennt; und auf dieser Grundlage dürften sich die Meinungen leicht einigen. Gerade jene Unabänderlichkeit der Katastralsteuer war es auch, welche die Ablösung in England möglich erscheinen ließ. Pitt's Rede vom 2. April 1798: „Ich gestehe gern zu, daß ich es für einen ursprünglichen Mangel der jetzigen Vertheilungsart betrachte, daß keine periodische Revision angeordnet worden war." Zu der Frage nach der Katastrirung kam er nicht; seine Ansicht bezieht sich daher auch nur auf die Selbstschätzung und den Steuerfuß. Rau hat alle Bedenken gegen die Grundsteuer genau aufgeführt (§. 304—316), ohne zu einem definitiven Resultat zu gelangen. Pfeiffer, II, 159, Walker, a. a. O. 126, Maurus, S. 97 fg. bringen nichts Neues.

B. Der Grundsteuerfuß. Seine Principien und seine Systeme.

(Der historische, der finanzielle [Repartionssteuerfuß] und der rationelle [Einkommen- und Katastralsteuerfuß].)

Nachdem nun das Grundsteuersystem im eigentlichen Sinne als die Gesammtheit von Grundsätzen und Maßregeln, nach welchen die Steuerquelle vom Steuerobject getrennt und selbständig zum Zwecke der Besteuerung gemessen wird, dargestellt ist, wird der Grundsteuerfuß leicht verständlich sein.

Der Grundsteuerfuß ist seinem formalen Begriffe nach der Antheil, den die Finanzen von dem durch das Grundsteuerverfahren ermittelten Reineinkommen als Steuer erheben.

Das Princip der Gleichheit der Steuer fordert nun, daß dieser

Steuerfuß dieſelbe Höhe habe, welche der Steuerfuß bei jeder andern Steuerart hat. Allein wie ſchon bemerkt, iſt dieſe Höhe bei den andern Steuern theils ſchwer, theils gar nicht meßbar. Es hat ſich daher von ſelbſt gemacht, daß dieſer Steuerfuß ohne Rückſicht auf die Höhe der andern Steuern beſtimmt worden iſt, wobei ſtets der Grundgedanke vorgewaltet hat, daß die Grundſteuer von allen Steuern am leichteſten zu überwälzen ſei. Daher iſt der Grundſteuerfuß faſt in der ganzen Welt der *höchſte aller Steuerfuße*, und dieſe ſeine Höhe iſt um ſo empfindlicher, als der Grundbeſitz gerade vermöge der Grundſteuerbemeſſung ſich am ſchwerſten der Steuer entziehen kann. Das Verhältniß iſt dann auch der Grund, weshalb keine einzige von allen Steuern von jeher ſo mannichfachen Kampf und ſo viele Unterſuchungen hervorgerufen hat, als die Grundſteuer. Nur hat man merkwürdigerweiſe dabei ſtets die Vermeſſung, aber faſt nie den Grundſteuerfuß zum Gegenſtand der Unterſuchung gemacht. Vorwiegend mag dies in dem Mangel an Unterſcheidung zwiſchen Grundſteuerfuß und Grundſteuereinheit liegen. Indeſſen jetzt iſt die Sache, glauben wir, ziemlich klar. Dennoch bedarf ſie einer hiſtoriſchen Darſtellung.

Wir unterſcheiden zu dieſem Ende den *hiſtoriſchen*, den *finanziellen* und den *rationellen* Grundſteuerfuß. Der Uebergang von dem einen zum andern beruht ſeinerſeits darauf, daß die Grundſteuervermeſſung die Möglichkeit und die ſteigende Forderung der Finanzen die Nothwendigkeit einer Berechnung des Grundſteuerfußes mit jeder Generation näher legen.

a) Der hiſtoriſche Grundſteuerfuß iſt der *ſtändiſche*. Derſelbe entſteht einfach dadurch, daß die Landſtände dem Landesherrn die ſtändiſche Steuer bewilligen, und nun dieſe ganze bewilligte Summe meiſtens ganz ohne Vermeſſung, immer ohne Berechnung des Reinertrags vertheilen. Es iſt ſelbſtverſtändlich, daß dabei Zufall und Willkür walteten; die wahre Quelle alles Uebels jedoch war das damit erzeugte Princip der Grundſteuerbefreiungen, indem die herrſchenden Stände innerhalb ihrer Grundherrlichkeit wieder das Allod von den Beſitzungen der Vaſallen und bäuerlichen Hinterſaſſen *ſchieden*, das erſtere auf hiſtoriſchem Rechtstitel ſteuerfrei erklärten und die ganze Grundſteuer auf die letzten warfen. Die Folge war ein unverhältnißmäßig hoher Grundſteuerfuß für die unfreien Beſitzungen, der namentlich im 18. Jahr-

hundert jeden Aufſchwung der Landwirthſchaft bei den bäuerlichen Beſitzungen unmöglich machte und dadurch die ganze Entwickelung der Staaten hemmte. Erſt in der Mitte des 18. Jahrhunderts zwingt die finanzielle Noth die Regierungen, gegenüber der Unfähigkeit der bäuerlichen Beſitzungen, noch mehr Steuern zu zahlen, auch die grundherrlichen Grundſtücke zur Steuer herbeizuziehen. Das geſchah namentlich in Oeſterreich durch die obenerwähnten Grundſteuerregulirungen; in Frankreich gelangte man überhaupt nicht dazu, und in England hatte man es wegen der allgemeinen Land tax nicht nöthig. Während daher in England ſchon im 18. Jahrhundert der rationelle Steuerfuß angeſtrebt wird, ward Frankreich gezwungen, im Namen der Theorie eine ganz neue Baſis der Grundſteuer zu fordern; in den deutſchen Staaten aber begann nun der Kampf zwiſchen dem beſteuerten und ſteuerfreien Grund und Boden, deſſen ſchließliches Ziel eben die Gleichheit des Grundſteuerfußes war, obgleich man vielmehr immer nur von der Grundſteuer im allgemeinen ſprach. Mit dieſen Gegenſätzen beginnt nun die Entwickelung der Grundſteuerfuße für das 19. Jahrhundert. Und hier können wir ſogleich den Charakter dieſer Bewegung ſehr beſtimmt charakteriſiren, denn während Frankreich den finanziellen Grundſteuerfuß zu Grunde legt, nimmt England den rationellen an, jedoch ohne die Kataſtralvermeſſung oder den Einkommenſteuerfuß, in Deutſchland dagegen ſiegt derſelbe, aber in Verbindung mit dem Kataſter als Kataſtralſteuerfuß, jedoch mit beſtändiger Neigung, dieſen Kataſtralſteuerfuß wieder mit dem finanziellen zu verbinden. So iſt auch hier das formale Syſtem zuletzt der Inhalt der Geſchichte.

b) Der finanzielle Steuerfuß iſt nun ſeinem formalen Begriffe nach derjenige, der als Steuerfuß jedes einzelnen Grundſtücks entſteht, wenn der Staat vom Lande eine beſtimmte Geſammtſumme als Grundſteuer fordert und nun dieſe Geſammtſumme auf die einzelnen Grundſtücke vertheilt, aber ohne bei der Beſtimmung jener geſammten Summe der Grundſteuer den Reinertrag der Grundſtücke, ſondern nur das Bedürfniß der Finanzen zu Grunde zu legen. Man wird daher mit Recht dieſen Steuerfuß auch den Repartitionsſteuerfuß nennen können. Es entſtehen dann die zwei Proceſſe der Vertheilung der Grundſteuer — der erſte, der die Geſammtſumme, welche durch das Erforderniß des

Staats gebildet wird, auf die Landestheile vertheilt, der zweite, der den Theil dieser Steuer bestimmt, welche der Einzelne zu tragen hat. Es ist natürlich im zweiten Theil dieses Processes von großer Wichtigkeit, daß diese Vertheilung an den Einzelnen oder die „Umlegung" (s. unten) auf Grundlage einer möglichst genauen Schätzung und Messung geschehe; und da diese am Ende doch nur durch den Kataster so weit thunlich festgestellt werden kann, so wird die finanzielle Besteuerung bei der Individualumlegung stets der Form nach zur Katasterſteuer. Dem Wesen nach aber sind beide dadurch so sehr verschieden, daß bei der ersten der Steuerfuß ohne Rücksicht auf den Reinertrag der Grundstücke bestimmt wird, da die Gesammtsumme aufgebracht werden muß, mag der Reinertrag sein, welcher er will, was natürlich bei der rationellen Grundsteuer ausgeschlossen ist. Es ist sehr wichtig, diesen wesentlichen Unterschied festzuhalten.

Denn in diesem Sinne umgelegt, ist ein finanzieller Steuerfuß, da derselbe unter Umständen den ganzen Reinertrag des Grundstücks absorbiren kann, nur dann vernünftigerweise denkbar, wenn man von dem Gedanken ausgeht, daß die Grundsteuer leicht überwälzt werden kann. Das nun war eben die Idee der Physiokratischen Schule, und diese Idee hat das französische Grundsteuersystem in den Jahren 1791 und 1798 zur Ausführung gebracht, auf die vage, durch keine Vermessung begründete Annahme hin, daß der Gesammtreinertrag des Grundes und Bodens etwa 1200 Mill. Frcs. betrage, und daß man davon 20 Proc. als Gesammtsteuersumme von ganz Frankreich müsse zahlen lassen. Der Kataster von 1808 hatte daher auch nicht die Aufgabe, wie der deutsche, erst die Steuersumme zu finden, sondern nur die Vertheilung derselben rationell einzurichten, was sowol Hock als neuerdings Walker nicht erkannt haben. Darin nun lag der Mangel dieses Systems für die Bestimmung des Grundsteuerfußes, und dieser ist es, den der rationelle Steuerfuß vermieden hat.

c) Der rationelle Grundsteuerfuß geht nun davon aus, den Steuerfuß jedes einzelnen Grundstücks als einen festen Procentantheil seines Reinertrags aufzulegen. Dieser Grundsteuerfuß hat wieder zwei Formen, den Einkommen- und den Katastralsteuerfuß, den ersten können wir den englischen, den zweiten den österreichischen nennen, während die dritte Form, die preußische,

eine Verbindung beider ist. Es scheint von großer Wichtigkeit, dieselben einzeln zu bezeichnen.

Der Einkommensteuerfuß der Grundsteuer in England hat zur Aufgabe, das Reineinkommen aus Grund und Boden mit dem gleichen Steuerfuß zu belegen, wie jedes andere nachweisbare Einkommen, weshalb eben die Grundsteuer in England durch dasselbe Gesetz bestimmt wird wie die Renten- und Erwerbsteuer. Allein diesem englischen Grundsteuerfuß der Income tax mit seiner Individualumlegung fehlt die feste Messung des Steuerobjects im Kataster, und dadurch verliert sie ihren wahren Werth.

Der Katastralsteuerfuß im eigentlichen Sinne dagegen bestimmt den Steuerfuß objectiv in Oesterreich 16 Proc. des Katastraleinkommens, seit 1849 ein Drittel mehr, also gegenwärtig 21⅓ Proc. des letztern, und die Gesammtgrundsteuer des Reiches ist demnach die Addition aller einzelnen Grundsteuerbeträge des Reiches. Hier hängt daher die Gesammteinnahme der Finanzen aus der Grundsteuer von den Einzelbeträgen ab, während bei der französischen Grundsteuer das Umgekehrte der Fall ist.

Der große Mangel dieses Grundsteuerfußes besteht nun darin, daß, da die Gestehungskosten und die Verkaufspreise wechseln, aus denen der Reinertrag gebildet ist, auch der an sich gleiche Katastralsteuerfuß factisch eine ungleiche Besteuerung ergibt. Um diesem Uebel zu begegnen, ist nun die letzte Form der Besteuerung des Grundsteuerfußes entstanden, welche nach dem Gesetze von 1861 seit 1865 in Preußen gilt, und seit dem Gesetze von 1868 auch für Oesterreich in eine allerdings noch nicht ganz nahe Aussicht genommen ist.

Diese nun beruht darauf, daß dem Grundsteuerfuße allerdings wie in Frankreich eine bestimmte Gesammtsumme zu Grunde gelegt wird, welche die Grundsteuer aufzubringen hat, daß aber diese Gesammtsumme nicht wie in Frankreich nach dem Bedürfniß der Finanzen, sondern nach dem wirklich ermittelten durchschnittlichen Reinertrage der Grundstücke festgestellt wird. Die Vertheilung folgt dann auf Grundlage nicht einer Selbstschätzung, wie in England, sondern des Grundsteuerkatasters, wie in Oesterreich, und zwar unter Mitwirkung der Selbstbesteuerung gemeindeweise.

Während ſich die Literatur mit den obigen Grundformen und Principien des Steuerfußes gar nicht beſchäftigt hat, hat ſie die Frage nach der Höhe der Grundſteuer in abstracto ſehr lebhaft behandelt, natürlich ohne zu einem feſten Reſultate zu gelangen. Zuerſt brachte man ſie in Verbindung mit der Grundrente (ſ. oben); dann aber, und mit viel beſſern Gründen, mit der Dichtigkeit der Bevölkerung. Namentlich Hoffmann hat (S. 132 fg.) mit Recht die Bevölkerungsverhältniſſe damit in Verbindung gebracht. Es ergibt ſich daraus das allgemeine und ſehr wichtige Princip, daß der gleiche Fuß und Betrag der Grundſteuer eine um ſo höhere Beſteuerung enthält, je dünner, und eine um ſo geringere, je dichter die Bevölkerung iſt. Dieſer Satz führt für die Beſtimmung des Kataſtralfußes auch bei Gleichheit des Ertrags zu ſehr wichtigen Folgerungen, die im Folgenden wieder aufgenommen werden. Es iſt beachtenswerth, daß auch die neuere Theorie ſich mit dieſer Frage durchaus nicht beſchäftigt hat; anſtatt deſſen ſehr viel mit der Frage nach der Wirkung der Grundſteuer im allgemeinen, wo die Grundſätze Ricardo's vielfach in den Vordergrund treten. Geht man dagegen einen Schritt weiter, ſo ergeben ſich zwei leitende Grundſätze für die Höhe der Grundſteuer. Zuerſt hat die Höhe die Preisſteigerung der landwirthſchaftlichen Producte und damit die Höhe des Arbeitslohnes, oder aber, wo dieſer nicht ſteigen kann, die ſchlechte Ernährung des Volks zur Folge; und hier finden wir das Hauptargument dafür, daß jeder Staat ſeinen Grundſteuerfuß ſo niedrig als möglich ſetzen ſoll. Zweitens mangelt dem deutſchen wie dem franzöſiſchen Syſteme die Vergleichung des Fußes der Grundſteuer mit der Erwerbſteuer; das hiſtoriſche Element wiegt viel zu ſehr vor. Eine gründliche Unterſuchung der Grundſteuer mangelt uns aber weſentlich deshalb, weil wir eben die Grundſteuerfuße Deutſchlands noch gar nicht kennen. Hier wäre noch eine ebenſo große als dankbare Aufgabe zu erfüllen.

C. Die Erhebung der Grundſteuer.

Die Erhebung der Grundſteuer iſt nun, wenn man die obigen Syſteme ins Auge faßt, ſehr einfach. Wir unterſcheiden die Umlegung, die Zahlung und die Eintreibung der Grundſteuer.

A. Die Umlegung iſt nun bedingt durch das Grundſteuerſyſtem und bringt daſſelbe praktiſch zum Ausdruck. Bei der hiſtoriſchen Grundſteuer ſowie bei der Kataſtralgrundſteuer iſt ſie ein einfacher amtlicher Act, der auch wol die (Individual-) Vorſchreibung der Steuerbeträge heißt.

Dieſe Umlegung der Grundſteuer geſchieht, indem dem Einzelnen amtlich die Anzeige des von ihm nach Maßgabe ſeines

Kataſters zu zahlenden Geſammtſteuerbetrags gemacht wird. Der Regel nach wird dieſe Umlegung zugleich als Ausſchreibung behandelt, indem in der Anzeige zugleich der Ort der Zahlung und die Termine derſelben angegeben werden, ſodaß die einmalige Ausſchreibung als eine dauernde gilt und eine terminweiſe Ausſchreibung überflüſſig erſcheint. Nothwendig iſt eine Erneuerung der individuellen Umlegung und Ausſchreibung nur dann, wenn entweder eine Kataſtralumſchreibung ſtattgefunden und der Steuerbetrag des Betreffenden dadurch eine Aenderung erfahren hat, oder wenn geſetzliche Modificationen in der Zahlung eintreten.

Bei der Repartitionsſteuer dagegen findet, wie geſagt, eine doppelte Umlegung ſtatt. Die erſte iſt die nach Landſchaften und Gemeinden, die zweite iſt die Individualumlegung. Natürlich fordert das ſtets ein Geſetz, welches die Summe der betreffenden Landſchafts- und Gemeindebeträge beſtimmt, wobei als Grundſatz gelten ſoll, daß die Reichsvertretung den Betrag der Landſchaft, die Landesvertretung dagegen den Betrag der einzelnen Gemeinden feſtſtellt; die zweite dagegen fordert ein Geſetz, welches das Verfahren für dieſe Individualvorſchreibung beſtimmt. Es iſt ſelbſt in der abſoluten Monarchie wol nicht denkbar, daß dies letztere ohne Zuziehung der Elemente der Selbſtbeſteuerung geſchehe, wodurch dieſe Umlegung die Formen der folgenden Art annimmt.

Bei der Einkommenbeſteuerung nämlich beruht die ganze Umlegung auf der Selbſtſchätzung und der durch die Organe der Selbſtbeſteuerung dabei vorgenommenen Kritik derſelben. Es iſt aber klar, daß hier auch die Vorſchreibung einen andern Charakter annimmt als bei den obigen Formen. Während ſie nämlich bei dieſen als eine Verpflichtung des Grundes und Bodens erſcheint, die als Grundlaſt auf jeden Beſitzer übergeht, iſt ſie bei der Einkommenbeſteuerung vielmehr eine perſönliche Verpflichtung des Beſteuerten und kann nur durch geſetzliche Beſtimmung und unter beſtimmten Formen zu einer realen erhoben werden. Danach ſind auch die Verhältniſſe der Rückſtände zu beſtimmen.

B. Die Zahlung muß in beſtimmten, rationell in vierteljährigen Terminen ſtattfinden. Die Form der Zahlung muß einfach und verſtändlich, ſie ſelbſt aber von einer Quittung, am beſten in einem eigenen Steuerbuche, begleitet ſein.

C. Die Eintreibung der Steuern enthält die Geſammtheit

der Acte, durch welche die Zahlung erzwungen wird. Sie hat nur etwas Beſonderes in Beziehung auf die Rückſtände, bei denen die Verzinſung des Rückſtandsbetrages Grundſatz ſein ſollte, und auf die Steuernachläſſe, welche auf Elementarſchäden beruhen.

Da die Steuerquelle beim Grundbeſitz, der Ertrag überhaupt, von Naturgewalten abhängig iſt, ſo gilt als Princip, daß, wo die Naturgewalt den Ertrag ganz oder theilweiſe ohne Schuld des Verpflichteten vernichtet, auch ein Steuererlaß nach Maßgabe des Schadens einzutreten hat. Dabei muß ein geſetzlich vorgeſchriebenes Verfahren ſtattfinden, durch welches ſowol das Vorhandenſein des Schadens als der Umfang deſſelben beſtimmt und infolge deſſen der Erlaß gegeben wird. Jede Grundſteuergeſetzgebung hat darüber ihre beſondern Vorſchriften.

Grundſatz muß dabei ſein, daß bei der Repartitionsſteuer die Steuergemeinde zwar für den Steuernachlaß haftet, aber auch — unter Berufung an den Landesausſchuß — über ihn entſcheidet.

Wo die Nichtzahlung ohne vorhergegangenen Schaden eintritt, da folgt die Steuereintreibung oder Execution. Die Eintreibung hat hier, vermöge der Natur des Steuerobjects, verſchiedene Grade. Der erſte Grad iſt die Mahnung, bei der die Mahnungsgelder oder Ganggelder zu zahlen ſind; der zweite Grad iſt das Einlager durch Militär; der dritte Grad erſt iſt der Verkauf, der wieder zuerſt mit der Pfändung der beweglichen Sachen und der Sequeſtration der Einkünfte beginnt, bis der eigentliche Verkauf eintritt. Ueber alle dieſe einzelnen Maßnahmen beſtimmen der Regel nach eigene Geſetze das Nähere.

Die Formen der Umlegung in Steuerbüchern u. ſ. w. ſind natürlich für das praktiſche Leben von großer Wichtigkeit und hier daher ausführliche Inſtructionen und faßliche Anordnungen nothwendig. Ueber das Verfahren in Oeſterreich ſ. Chlupp, a. a. O., S. 90 fg. Ueber die Zahlung nach Naturalbeträgen, eifrig vertreten von Lotz, III, 216, Malchus, I, 208.

Dritte Art.

Die Gebäudesteuer.

I. Wesen und Elemente der Geschichte.

Die Gebäudesteuer bildet die zweite Art der Grundsteuern, weil bei ihr das Kapital zwar ein unbewegliches ist, allein Erwerb und Reinertrag auf wesentlich andern Verhältnissen beruhen als bei der eigentlichen Grundsteuer.

Die Gebäudesteuer hat sich erst langsam von der eigentlichen Grundsteuer getrennt, und zwar beruht dies auf der historischen Entwickelung des Güterlebens.

Ursprünglich war das Gebäude bei allen ackerbautreibenden Völkern so eng mit der Landwirthschaft verbunden, daß selbst die Wohnung des Menschen nur als ein Bestandtheil der landwirthschaftlichen Betriebsgebäude betrachtet ward. Wie die Wohnung daher nicht von der Landwirthschaft, so war auch der Reinertrag der Gebäudesteuer von dem des Grundes und Bodens gar nicht zu unterscheiden, und daher war an eine Trennung der Besteuerung des Gebäudes von der des Feldes nicht zu denken.

Allein schon bei der ersten Entwickelung des gewerblichen Lebens, namentlich bei dem Entstehen der Städte, die ja großentheils auf anfänglich unfreien Boden gebaut waren, trat die selbständige Natur der Gebäude als Steuerobject so deutlich hervor, daß wir fast gleichzeitig mit dem Beginn aller Steuern auch die Häusersteuer als eine Nebenform der Grundsteuer entstehen sehen. Die folgende Geschichte der Steuern hat nun diesen Standpunkt nicht mehr verlassen, und so läßt sich bis auf die gegenwärtige Zeit eine selbständige und sehr bedeutsame Geschichte der Gebäudesteuer verfolgen, die uns zugleich den Charakter des heutigen Systems und bei manchen formalen Unterschieden die wesentliche Gleichheit derselben in allen Staaten Europas erklärt.

Wir können diese Geschichte am klarsten nach den drei Grundformen der gegenwärtigen Gebäudesteuer in die Epochen theilen, die wir als die Gebäudegrundsteuer, die Gebäudeklassensteuer und die Gebäudezinssteuer bezeichnen. Auch hier ist das theoretische

Syſtem nichts anderes als die wiſſenſchaftliche Formulirung der Arbeit des Geiſtes, welche wir die Geſchichte nennen.

Alle Beſteuerung der Gebäude beginnt damit, das Haus als ſolches zu beſteuern, und zwar noch ohne Unterſchied ſeines Gebrauchs und Werthes, ohne Berechnung der Steuerkraft, als einfaches Analogon der urſprünglichen Grundſteuer. Das Haus als ſolches iſt die Steuereinheit, allerdings aber nur das Wohnhaus. Die Steuer ſelbſt iſt daher anfänglich auch gleich; noch iſt das gewerbliche Leben nicht ſo weit entwickelt, um den Werth vom Gute unterſcheiden zu können. Das Haus iſt ein Theil des Grundes und Bodens, und die Gebäudeſteuer erſcheint als eine Gebäudegrundſteuer.

Die zweite Epoche der Gebäudeſteuer beginnt nun mit der Grundſteuerregulirung des 18. Jahrhunderts. Das Princip derſelben, die Meſſung des Ertrags, wird naturgemäß auch auf die Gebäude angewendet, und ſofort ergibt ſich, daß man die Gebäude in zwei Klaſſen eintheilen muß — diejenigen, welche an und für ſich keinen Werth haben, ſondern als Betriebskapital für die Wirthſchaft angeſehen werden müſſen, und deren Ertrag daher in dem Ertrage der Wirthſchaft ſchon angerechnet und mit der Steuer derſelben mitbeſteuert iſt —, und diejenigen, welche einen ſelbſtändigen Werth und Gebrauch beſitzen, und daher auch als ſelbſtändige Steuerobjecte angeſehen werden können. Die Folge davon iſt für die Beſteuerung, daß man nun auch für die Gebäude wenigſtens zwei Arten von Steuereinheiten, und für jede dieſer Arten einen eigenen Steuerfuß aufſtellen muß, wobei natürlich wieder Unterarten möglich ſind. Wir nennen dieſe beiden Hauptarten die Betriebs- und die Wohngebäude, und die Steuerepoche, welche auf dieſem Unterſchiede in ihrem Steuerſyſteme beruht, die Epoche der Gebäudeklaſſenſteuer.

Mit der Entwickelung des ſelbſtändigen gewerblichen und des Werthkapitals erſcheint nun auch im Gebiete der Gebäude und Wohnungen dieſelbe große Thatſache, welche mit dem Ende des 18. Jahrhunderts Europas Volkswirthſchaft zu regieren beginnt, die Theilung der Unternehmungen. Das Wohngebäude iſt nicht mehr wie in der frühern Zeit blos ein integrirender Theil des wirthſchaftlichen Betriebes, ſondern die Herſtellung deſſelben wird vielmehr ein ſelbſtändiges Unternehmen. Das Haus iſt aus einem

Theil eines Besitzes zu einem selbständigen Kapital geworden mit eigenem Ertrage; die Form, in der diese Ertragsfähigkeit des Hauses zur Erscheinung gelangt, ist die Miethe oder der Hauszins, und es ist daher naturgemäß, daß neben jeder andern selbständigen Quelle der Einnahmen und der Unternehmungen auch das für den Hauszins gebaute Haus ein eigenes Steuerobject wird. Natürlich tritt damit gleichzeitig die Nothwendigkeit hervor, für das neue Steuerobject, das Zinshaus, wieder eine andere Steuereinheit und einen andern Steuerfuß aufzustellen, und so entsteht die dritte Grundform der Gebäudesteuer, die Gebäudezinssteuer, an die sich nun wieder die Frage anschließt, ob man nicht dieselbe vermöge der weitern Bestimmung der Steuereinheit und des Steuerfußes zugleich zu einer Einkommensteuer machen kann, da die Größe der Wohnung als eine der Haupterscheinungen des Reineinkommens zu gelten scheint, sodaß auch die Gebäudezinssteuer nicht mehr als eine einfache Steuer, sondern als ein Steuersystem für sich auftritt, über dessen Werth und Form man sich allerdings noch keineswegs einig ist.

So hat sich die Gebäudesteuer mit der Volkswirthschaft in Europa entwickelt und ist zu einem System geworden, in welchem alle drei obigen Epochen in den gegenwärtigen drei Arten der Gebäudesteuer fortleben. Auf dieser Grundlage ist es nun nicht schwer, weder diese Arten zu verstehen, noch auch das Gebäudesteuersystem der einzelnen Staaten zu beurtheilen.

Natürlich hat diese Gebäudesteuer in jedem Staate wieder ihre besondere Geschichte; das herrschende Princip ist aber unzweifelhaft, daß die Ausbildung des Zinssteuersystems in gleichem Verhältniß steht zu der Entwickelung der Industrie der Städte, während das Klassensystem vielmehr von dem Gewerbe abhängt und das Grundsteuersystem als das landwirthschaftliche bezeichnet werden muß. Die Elemente dieser Geschichte für England bei Gneist, „Englisches Verfassungsrecht", II, 790, und Vocke, „Britische Steuern", S. 401, der die Häusersteuer einseitig als Aufwandsteuer auffaßt; kurz auch bei Hübner, „Bericht des statistischen Centralberichts", 1858. Nr. 2. u. 34. Für die frühere Zeit Frankreichs fehlen uns ausreichende Angaben; vgl. jedoch Parieu, „Théorie de l'impôt", I, 200 fg. Für Deutschland viel Material bei Lang, „Geschichte der Steuern", S. 60 fg. Das theoretische Verständniß der Gebäudesteuer beginnt in der That erst mit Adam Smith, der als Grundlage derselben den Unterschied von Bodenrente und Baurente aufstellt und damit den Uebergang

von der Gebäudegrundsteuer zur Klassen- und im Princip auch zur Zinssteuer bildet. Allerdings beruhte das zunächst auf den englischen Verhältnissen, wo schon damals die Miethe in den Städten und die Pacht auf dem Lande die übliche Form der Benutzung waren. Von da hat sich die Literatur eingehend mit dem Gegenstande beschäftigt. Namentlich die deutsche Literatur hat jene Unterscheidung aufgenommen, während die englische sich mehr an die allgemeinen Principien gehalten hat. S. Jakob (§. 624 fg. u. §. 1037 fg.) und Fulda (§. 176). Sie scheiden wie Smith die Grundrente für den Grund und Boden, auf dem das Haus steht, und die Kapitalrente für das Baukapital, was aber zur Consequenz hat, daß die erstere eben der Gebäudesteuer nicht angehört, sondern, wie gesagt, der Grundsteuer. Ricardo („Principles", Kap. 14) untersucht nur, auf wen die Steuer fällt, auf den Eigenthümer oder Miether, was natürlich gar nicht objectiv entschieden werden kann, da sie nur dann auf den Eigenthümer fällt, wenn sein Haus weniger werth ist, als es ihn gekostet hat; fällt sie auf den Miether, so berechnet er sie mit der Miethe in dem Verkehrspreise seines Erwerbs. J. Mill (Buch 5, Kap. 3) erklärt die Haussteuer „für eine der gerechtesten Steuern"; nur meint er falsch, daß sie nicht das Einkommen aus den Häusern, sondern der durch die Wohnung gemachten Verausgabung sein soll. Jakob stellt zuerst die Grundsätze für die Aufstellung eines möglichst genauen Gebäudekatasters auf (§. 1039 fg.), wobei jedoch die Idee der Katastrirung des Miethzinses viel zu sehr in den Hintergrund tritt. Lotz hat sich (III, 317) gegen die Gebäudesteuer überhaupt erklärt, aus unzureichenden Vorstellungen, namentlich bei Selbstbewohnung. Malchus hat sie mit Recht vertreten (§. 51). Begründung der Gebäudesteuer durch den Kapitalwerth in mehrern deutschen Staaten bei Malchus, II, 236. Ein sehr gutes Résumé und richtige Ansichten findet man in der „Zeitschrift des sächsischen Statistischen Bureau", a. a. O., S. 27 fg. Was Wirth sagt (II, 439): „daß die Gebäudesteuer als Einkommen- oder Kapitalsteuer behandelt werden müsse", um „gerecht" zu sein, ist unklar gedacht, aber richtig gefühlt; die Aufgabe des Katasters ist es eben, das Einkommen aus dem im Gebäude stehenden Kapital genau zu ermessen und „gerecht" zu vertheilen. Daß „die Anlegung einer Häusersteuer nach dem Kataster in einem größern Lande zu den ärgsten Bedrückungen führen muß", ist eine Phrase; dies würde nach Wirth's eigener, nur nicht klar gedachter Meinung nur dann der Fall sein, wenn der Steuerfuß ganz gleich und selten revidirt wäre, also nicht durch den Kataster an sich, sondern durch die verkehrte Anwendung desselben. Mit Recht eifert er dagegen wider die auf die Thüren und Fenster gelegte Gebäudesteuer. Rau hat das Gebiet weitläufig behandelt, jedoch ohne recht zu einem festen Abschlusse zu kommen. II, 80 fg. mit viel Material aber wenig System Hock, „Abgaben und Schulden", S. 199 fg. Pfeiffer, „Staatsein-

nahmen", II, 108 fg., haben Rau's Arbeit nicht eigentlich weiter geführt. Woher letzterer seine Angaben hat (S. 184) ist schwer zu sagen. So gibt er den Ertrag der österreichischen Grundsteuer, auf Thaler reducirt, mit 46,654000 Thlr. und den der Gebäudesteuer mit 15,491600 Thlr. an, während dieselben im Budget von 1870 mit 36,476785 und 17,962414 Gulden stehen, allerdings ohne Zuschläge, die aber auch in dem übrigen Budget nicht gerechnet sind. Die Gebäudesteuer betrug 1860—64 nur 10—13 Millionen. Ganz unverständlich ist, daß nach S. 188 diese Gebäudesteuer 24 Proc. der Gesammtsumme der Reineinnahme der Finanzverwaltung in Oesterreich sein soll.

II. Charakter der Gebäudesteuer in England, Frankreich und Deutschland.

Das System der Gebäudesteuer mit seinen drei großen Gruppen, der Grund-, Klassen- und Zinssteuer der Gebäude hat nun allerdings nicht die Bedeutung, ebenso wenig als das System der Grundsteuer, daß die positiven Besteuerungen sich daran angeschlossen haben. Dasselbe muß vielmehr als Grundlage und Maßstab für die Beurtheilung der verschiedenen Systeme in England, Frankreich und Deutschland, und wie wir hoffen auch als das Ziel ihrer Entwickelung angesehen werden. Der Werth dieses Systems aber erscheint erst dann, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Bezeichnung „Gebäudesteuer" in diesem allgemeinen Sinne wenig Werth hat, wenn man nicht dabei festhält, daß jede jener Arten wieder ihr eigenes Steuerobject, ihre eigene Steuereinheit und ihren eigenen Steuerfuß besitzt, für welche wir uns nun einfach auf die Elemente der Gesetzgebung beziehen dürfen. Diese sind folgende.

In England beginnt die Häusersteuer genau wie in Deutschland als selbständige Steuer der Wohnung des Grundbesitzers; die Rauchhuhnsteuer (smook farthing, fumage, norm: fouage), die eine grundherrliche Abgabe war, bis das Parlament 1662 das Herdstättegeld (chimney money) als erste Häusersteuer an den König bewilligte, an dessen Stelle 1695 (3. 4 Will et M. 39) die erste Fenstersteuer trat. Damit beginnt der Kampf um diese eigentliche Gebäudesteuer, die Inhabited houses duty, während die Gebäudegrundsteuer in die Land tax aufgenommen wurde, obwol sie hier nicht selbständig berechnet erscheint. Der Kampf gegen die

Fenſterſteuer zieht ſich das ganze 18. Jahrhundert hindurch; erſt im Jahre 1851 ward ſie gänzlich aufgehoben. Geſchichte bei Blackſtone I, 335. Gneiſt, II, 798. Vocke 464. Neben dieſer Fenſterſteuer, die als eine Art der Assessed taxes angeſehen wurde, und der Land tax erſcheint nun die Einkommenſteuer, welche eigentlich urſprünglich eine Gebäudezinsſteuer iſt, da ihr Object nicht das Gebäude, ſondern das reine Einkommen (rakrent) aus der Pacht iſt, aber bald zur wirklichen Zinsſteuer wird, indem das reine Einkommen nach dem möglichen Pachtertrage beſtimmt wird. 5. 6. Vict. 35; schedula A bei Gneiſt, S. 795—796. England hat daher jetzt in ſeiner Land tax die Gebäudegrundſteuer, in ſeiner Income tax die Gebäudezinsſteuer; die Gebäudeklaſſenſteuer fehlt, und zwar indem alle Gebäude, die nicht wenigſtens 10 Pfd. St. jährlich werth ſind, befreit ſind. Ebenſo fehlt hier wie bei der Grundſteuer der Gebäudeſteuerkataſter, indem nach dem Verfahren bei der Income tax die Einſchätzung denſelben vertritt. Dies iſt der größte Mangel in dem Syſtem der engliſchen Gebäudeſteuer, den namentlich die preußiſche, ſoweit thunlich, vermieden hat.

Einen weſentlich andern Charakter hat die Beſteuerung der Gebäude in Frankreich. Vor der Revolution war das Recht dieſer Steuern ebenſo ungleich und örtlich geſtaltet wie in Deutſchland. Die Revolution dagegen hat, wenngleich in eigenthümlicher Weiſe, in der Gebäudeſteuer die drei Hauptformen entwickelt, die wir aufgeſtellt. Das erſte Geſetz vom 3. Nov. 1791 nimmt noch die Gebäudeſteuer als Theil der Grundſteuer, und zwar ſo, daß alle Gebäude, welche zu Vergnügungszwecken der Cultur entzogen ſind, mit der höchſten Grundſteuer belegt werden, während alle andern Gebäude in zwei Klaſſen geſchieden ſind — Gebäude für gewerblichen Betrieb und Wohnhäuſer; die Steuerquelle wird durch Schätzung des Reinertrags ſeit mehrern Jahren für beide in gleicher Weiſe gefunden, der Steuerfuß iſt auch gleich, allein die Erhaltungskoſten der erſtern werden mit 33⅓ Proc., die der letztern nur mit 25 Proc. vom Ertrage abgezogen. Neben dieſer Gebäudegrundſteuer entſteht nun die Wohnungsſteuer in dem impôt personnel et mobilier (Geſetz vom 23. Nov. 1790), deren Object nicht das Haus, ſondern die Wohnung iſt, und die von allen Bewohnern erhoben wird. Sie iſt das Analogon der Gebäudezinsſteuer, als

das ſie, offenbar verkehrterweiſe, nicht von dem Eigenthümer der Gebäude, ſondern von dem Inwohner erhoben wird. Das Wiederentſtehen des Wohlſtandes ließ dann auch die engliſche Inhabited houses duty in Frankreich als contribution portes et fenêtres durch Geſetz vom 24. Nov. 1798 platzfinden, deren Object und Einheit Thüren und Fenſter, deren Steuerquelle das Einkommen des Inwohners iſt, der beide zu zahlen hat. Es iſt formell klar, daß entweder das Geſetz von 1790 ausreicht und dann dieſe Thür- und Fenſterſteuer überflüſſig war, oder daß der impôt mobilier das perſönliche Einkommen nicht trifft, und dann dieſer impôt hätte wegfallen müſſen. Es iſt aber meritoriſch kein Zweifel, daß die Steuer durch ihr Object eine ganz falſche iſt, da ſie den Beſitzer zwingt, vermöge der Steuer weniger Licht und Luft in die Wohnung zuzulaſſen, ohne durch das durch die Thüren und Fenſter nicht zu meſſende Einkommen zu treffen. Die franzöſiſche Gebäudeſteuer iſt außerdem eine Repartitionsſteuer, und der Steuerfuß wird daher nicht doch das Einkommen, ſondern durch den Bedarf des Staats gegeben, was gerade hier allen Regeln guter Beſteuerung widerſpricht. Sie muß daher im Princip und Ausführung als die unvollkommenſte angeſehen werden.

Dagegen iſt die preußiſche Gebäudeſteuer möglichſt einfach, aber auch möglichſt unentwickelt. Bis auf die neueſte Zeit gab es keine ſelbſtändige Gebäudeſteuer in Preußen, ſondern jeder hiſtoriſche Staatstheil hatte ſeine Syſteme der Gebäudebeſteuerung, wie er ſeine Syſteme der Grundſteuer hatte, ohne daß die Geſetzgebung je die Sache ernſthaft in Erwägung gezogen hätte. Erſt als ſeit 1848 die Reform der Grundſteuer vorgenommen wurde, ward auch ein neues Gebäudeſteuergeſetz verſprochen und dieſes mit dem Grundſteuergeſetz vom 21. Mai 1861 gleichzeitig erlaſſen. Dieſes Geſetz ſcheidet die Gebäudegrundſteuer in der Form von der Gebäudeklaſſenſteuer, daß es alle Betriebsgebäude von den übrigen Gebäuden trennt; die erſtern ſind dann von der Gebäudeſteuer frei und fallen unter die Grundſteuer; die übrigen Gebäude zerfallen in die gewerblichen Betriebsgebäude und die Wohngebäude; die erſtern haben einen Steuerfuß von 4 Proc. des Nutzungswerthes, die letztern haben ihren eigenen Steuertarif. Der Mangel dieſes Gebäudeſteuerſyſtems liegt offenbar darin, daß die genaue Scheidung der letzten beiden Klaſſen ſo gut als unthunlich iſt,

und daher sehr ungenaue Besteuerung namentlich da herauskommt, wo Betrieb und Wohnung sich unter demselben Dache befinden. Auch wird hier das unserer Ueberzeugung nach einzig maßgebende Element, die Scheidung des Zinshauses vom eigenen Hause, nicht richtig verstanden, und ist trotz aller Durchführungsverordnung auch durch einen Gebäudekataster nicht zu ersetzen. Vgl. diese Verordnung über Ausführung jenes Gesetzes bei Rönne, „Staatsrecht", II, §. 482. Note.

Wir glauben nun, daß die rationellste Form der Gebäudesteuer die österreichische ist, die sich freilich erst sehr langsam entwickelt hat. Im vorigen Jahrhundert steht die Gebäudesteuer noch ganz auf dem Standpunkte der Grundsteuer, wofür das Censimento Milanese den Anlaß gab, indem es die Gebäude nur nach dem Flächeninhalt besteuerte. Ursprünglich hielt auch der stabile Kataster an diesem Gedanken fest; aber schon bei den ersten Messungen ergab sich die Unmöglichkeit, dies durchzuführen. So ward das Gebäudesteuersystem von der Grundsteuer durch das Patent vom 20. Dec. 1820 durchgreifend geschieden, die gänzlich unbewohnbaren Gebäude dem Grundsteuerfuß als Gebäudegrundsteuer unterworfen, die Wohngebäude aber in die Klassen- und Zinssteuer geschieden und so das gegenwärtige System aufgestellt. Wir können die Grundzüge desselben als die an sich rationellen bezeichnen.

Die übrigen deutschen Gebäudesteuersysteme sind uns nicht hinlänglich bekannt. Herdegen über Würtemberg S. 325 unverständlich. Baden, Gesetz vom 18. Sept. 1810: Steuer nach nur unklar gehaltener Schätzung; Regenauer §. 268. Auch das sächsische und bairische Häusersteuergesetz beruhen auf Vermengung der Gebäude-, Grund- und Einkommensteuer, wobei hartnäckig der Miethzins als Steuerobject und Quelle vermieden wird. Vgl. Rau, §. 349 fg.

III. Die drei Arten der Gebäudesteuer.

1. Gebäudegrundsteuer.

Die Gebäudegrundsteuer ist demnach diejenige, welche bei dem Gebäude nichts anderes als Steuerobject betrachtet als die Grundfläche, weil das Gebäude selbst als Theil des Kapitals erscheint, das in der Grund- oder Gewerbesteuer besteuert ist. Daher sind

alle Baulichkeiten, welche als Wohnung benutzt werden, von derselben ausgeschlossen und gehören der folgenden Klasse. Die Steuereinheit ist das Grundflächenmaß; der Steuerfuß der Grundsteuerfuß; naturgemäß der höchste. Eigene Schätzung nicht nothwendig; die Katastrirung dagegen sollte streng durchgeführt werden, zwar nicht für die Zwecke der Finanzen, wohl aber für die des Grundbuchs und des Realcredits. Daher fällt wieder diese Grundsteuer weg bei allen Wohngebäuden, bei welchen sich Räume befinden, die nicht für den landwirthschaftlichen Betrieb bestimmt sind (Höfe, kleine Gärten u. s. w.), weil sie im Ertrage der Wohnung mit enthalten sind. Die ganze Gebäudegrundsteuer erscheint daher im Steuersystem überhaupt nicht selbständig, sondern verschmilzt mit der Grundsteuer. Anders die folgenden.

2. Die Gebäudeklassensteuer.

Die Gebäudeklassensteuer entsteht, wo das Gebäude zur Wohnung des Besteuerten und zugleich zum gewerblichen Betriebe desselben bestimmt ist, sodaß die Benutzung der Wohnung als ungeschiedener Theil der Gesammtauslagen dieses Betriebes erscheint. Eben diese innere Verschmelzung mit den Betriebslocalitäten, welche durch die Erwerbsteuer besteuert werden, erzeugt nun die selbständige Gebäudeklassensteuer als den Versuch, den Reinertrag der Wohnung selbständig von dem der Gewerbsbaulichkeiten zu scheiden. Die Grundsätze dafür sind folgende.

Die Steuerquelle ist der Reinertrag, den die eigene Benutzung der Wohnung bringt. Ihre Größe ist natürlich eine verschiedene je nach der Größe der Wohnungen selbst. Das Verfahren, nach welchem die unendliche Verschiedenheit in der Größe der Wohngebäude nach bestimmten durchschnittlichen Größen geordnet wird, nennen wir auch hier die Klassification der Wohngebäude. Der Zweck der Klassification ist demnach, in der räumlichen Größe ein Maß für den Reinertrag zu gewinnen. Die auf diese Weise gefundene Klasse ist dann die Steuereinheit, und die Klassirung der einzelnen Häuser ist daneben das Analogon der Messung und Schätzung des Katastralverfahrens. Trotzdem ist dieser der klassenmäßigen Größe entsprechende Reinertrag sehr schwer durch eigene Schätzung zu bestimmen und erscheint daher nicht als selbständige

Ziffer; der Steuerfuß kann mithin auch nicht als ein Procentſatz von dem ſo ermittelten klaſſenmäßigen Reinertrag beſtimmt werden, ſondern wird als ein feſter Steuerbetrag nach den Klaſſen aufgelegt. Für die Zahl der Klaſſen gibt es kein an ſich gültiges Princip. Die Größe des klaſſenſteuermäßigen Betrags muß hervorgehen aus der Schätzung des Werthes, den die Wohnung in den Gebäuden der klaſſenmäßigen Größe für den Bewohnenden hat; von dieſem Werthe iſt der Reinertrag zu berechnen und nach dieſem Reinertrage der Steuerfuß für die Klaſſe aufzuſtellen. Dieſer Steuerfuß darf dann nicht höher ſein als der der Zinsſteuer, wenn man beide auf das gemeinſame Steuergrundmaß von hundert reduciren würde. Nur wird, da jener Werth nicht genau feſtgeſtellt werden kann, auch der Steuerfuß bei der Gebäudeklaſſenſteuer nie ganz genau dem wahren Steuerfuß entſprechen. Und das iſt der Grund, weshalb man mit Recht danach ſtrebt, die Klaſſenſteuer bei Gebäuden ſoweit als irgend thunlich durch die Zinsſteuer zu erſetzen; nur dürfte eine gänzliche Auflöſung der erſtern in die letztere, wenn ſie überhaupt möglich iſt, nur langſam und mit der größten Vorſicht vor ſich gehen.

Die Einſchätzung iſt nun der Act, durch welchen das einzelne Gebäude in eine der geſetzlichen Klaſſen eingereiht wird (Klaſſirung, Klaſſificirung). Damit iſt für daſſelbe auch zugleich der Steuerbetrag beſtimmt.

Der Gebäudeklaſſenſteuerkataſter enthält endlich die amtliche Aufzeichnung aller Gebäude, mit Eintragung derſelben nach den verſchiedenen Klaſſen und dem daraus für jede einzelne Wohnung entfallenden Steuerbetrag. Die Umſchreibung bezeichnet entweder den Wechſel des Beſitzers oder die Umgeſtaltung des Objects; aus jener ergibt ſich der jedesmal zur Zahlung Verpflichtete, aus dieſer, wo ſie ſtattfindet, der Uebergang des Wohngebäudes aus einer Klaſſe in die andere und damit der Wechſel des Steuerbetrags für daſſelbe.

Oeſterreichiſches Patent vom 20. Dec. 1820. Die Steuereinheit iſt das Gebäude; die Klaſſification nach der Fläche und den Stockwerken; 12 Klaſſen; Steuerfuß feſt; von 20 Kr. bis 30 Fl. urſprünglich; jetzt von 53⅓ Kr. bis 80 Fl. Darſtellung bei von Kremer, „Das Steuerweſen Oeſterreichs“, II, 132. Chlupp, a. a. O., S. 131 fg. Es mangelt hier wie bei der Grundſteuer die Beweglichkeit durch Theilnahme der Gemeinde an der Umlegung.

3. Die Gebäudezinssteuer.

Die Gebäudezinssteuer entsteht da, wo das Erbauen von Wohnungen ein selbständiges Unternehmen wird, dessen Roh- und Reinertrag auf dem Miethzins beruht. Für dieselbe sind drei Punkte zu erwägen: die Grundsätze der Besteuerung, die Bildung des Katasters und das Verhältniß zur Gebäudeklassensteuer.

A. Die Gütereinheit als Grundlage für die Bemessung der Steuereinheit ist hier daher nicht mehr das Gebäude als solches, sondern die Wohnung, die zum Vermiethen bestimmt ist; das Gebäude ist nur noch das Steuerobject, das durch die Einheit der Wohnungen gemessen wird. Ungenau nennt man deshalb wol auch jene Gütereinheit oder das Gütermaß die Steuereinheit, wie das Flächenmaß bei der Grundsteuer, obgleich es auch hier nur die Einheit des Steuerobjects und nicht die der Steuerquelle ist. Es ist nicht richtig, als Steuereinheit etwas anderes als die Wohnung zu setzen; jede andere Einheit, als Zimmer-, Fenster- oder Thürenzahl, Flächenraum, ist darum falsch, weil die Größe des Roh- und Reinertrags, also der Steuerquelle, auf welche alles ankommt, von diesen Einheiten entweder gar nicht, wie bei Thüren und Fenstern, oder unbestimmbar, wie bei Flächenraum und Zimmerzahl, abhängig ist. „Eine Wohnung" aber ist eine für *eine* wirthschaftliche Persönlichkeit berechnete Gesammtheit von Wohnungsbestandtheilen; der Begriff derselben kann nicht bezweifelt werden; er läßt ebenso viele Modificationen zu, als es wirthschaftliche Persönlichkeiten gibt, und reicht daher in jeder Beziehung als Einheit für die Messung der Gebäude aus.

Die Steuerquelle ist nur der von dem Miethzins dem Eigenthümer übrigbleibende Reinertrag, und das ist ihr Unterschied von der Form der französischen und englischen Gebäudesteuer und Wohnungssteuer, welche das Einkommen des Miethers treffen, und der preußischen, welche das Einkommen des Eigenthümers ohne die Steuer festsetzen will. Da nun hier ein solcher Reinertrag berechnet werden kann, so läßt sich auch als (reine) Steuereinheit die Decimalstelle 100 als Grundlage des Steuerfußes hier vollkommen anwenden, und ebendadurch ist die Gebäudezinssteuer eine so richtige und rationelle Steuer. Das Verfahren ist dabei das regelmäßige. Der Rohertrag wird gebildet durch die

Summe der Miethzinſe, in welche der durchſchnittliche Zins der eigenen Wohnung hineingerechnet wird. Von dieſem Rohertrage werden die durchſchnittlichen Beträge für Unterhaltung und ſonſtige Ausgaben einfach abgezogen; der Reſt iſt der Reinertrag des Unternehmens und von dieſem wird als Steuerfuß ein Procentantheil beſtimmt, der, ſo viel mal addirt, als der Reinertrag ſeine Steuereinheit von hundert enthält, den Steuerbetrag für das einzelne Gebäude ergibt.

B. Da auf dieſe Weiſe eine feſte Größe der Steuerquelle durch den ſtets nachweisbaren Zins vorliegt, ſo tritt bei der Gebäudezinsſteuer an die Stelle der Einſchätzung ein ſelbſtändiges Verfahren, deſſen Aufgabe es iſt, für jedes Gebäude den Betrag des Miethzinſes oder des Rohertrags genau und von Jahr zu Jahr feſtzuſtellen. Dieſes Verfahren ruht auf folgenden Grundlagen:

Der Gebäudezinsſteuerkataſter enthält die Aufzeichnung nicht blos aller Gebäude, ſondern auch aller Wohnungen in dieſen Gebäuden, und zwar mit Angabe der Räumlichkeiten, um den Umfang der Vermiethungen controliren zu können. Dieſer Gebäudezinsſteuerkataſter iſt in den Händen des Steueramts.

Der Kataſter enthält ferner die Angabe des Beſitzers über die Vermiethungen, die in beſtimmten (halbjährlichen) Terminen abgegeben werden muß. Dieſe Angabe muß neben der Hausbeſchreibung enthalten:

a) die Namen der Miether, um durch Vergleichung mit der Perſonalmeldung die Richtigkeit controliren zu können;
b) Die Dauer der Miethe und den Ort, wohin der Ausziehende ſich begeben hat;
c) die Miethpreiſe.

Der Regel nach wird jede Steuerverwaltung zum Zweck dieſer Angaben ſelbſt die nöthigen Formulare drucken und vertheilen laſſen, eine Einrichtung, deren Zweckmäßigkeit ſich von ſelbſt verſteht und daher einer weitern Erläuterung hier nicht bedarf.

Darauf folgt von ſeiten des Steueramts die Bezeichnung des Steuerbetrags für das ganze Gebäude, nachdem die Angaben mit dem Kataſter und, wo es nöthig ſcheint, mit den frühern Angaben über die erzielten Miethpreiſe verglichen ſind.

Es liegt im Begriff dieſer Steuer, daß ſie, auf den Miethzins als ihre Quelle gebaut, entweder ganz oder zum Theil weg-

fällt, wenn die Vermiethung nicht oder nur zum Theil ſtattfand. Verheimlichungen und falſche Angaben fallen unter das Steuerſtrafrecht.

C. Die einzige Schwierigkeit bei dieſer Steuer iſt es nun, das Verhältniß zur Gebäudeklaſſenſteuer, das im Princip einfach iſt, auch in der Praxis durchzuführen. Natürlich iſt das entſcheidend, da der Steuerfuß bei der Klaſſenſteuer ſehr gering, bei der Zinsſteuer ſehr hoch iſt.

Man kann dafür zwei Wege einſchlagen. Man kann entweder die einzelnen Häuſer, je nach ihrer Beſtimmung, oder man kann dieſelben ortsweiſe der Zinsſteuer unterziehen. Offenbar iſt das erſtere ſchwer ausführbar, da die Vermiethung in kleinern Orten oft eine zufällige und vorübergehende iſt. Es ſetzt daher eine ſehr genaue Controle der Hausverhältniſſe voraus, die wieder durch eine entwickelte Selbſtverwaltung der Gemeinde bedingt iſt. Wo dieſe vorhanden iſt, iſt allerdings die Einzelbeſtimmung der Zinsſteuer entſchieden richtig. Einfacher, aber auch roher iſt die Umlegung der Zinsſteuer je nach der Thatſache, ob die größere Anzahl der Häuſer zum Vermiethen oder zum Selbſtgebrauche beſtimmt iſt. Das letztere iſt in Oeſterreich der Fall; natürlich wird die Entwickelung der Selbſtverwaltung dieſe Form auch hier bald überflüſſig machen.

D. Steuerbefreiungen wegen Neubauten und Umbauten müſſen als Verwaltungs- und nicht als Finanzmaßregeln beurtheilt werden.

Das Syſtem der öſterreichiſchen Gebäudezinsſteuer iſt einfach und gut bei Chlupp a. a. O., S. 119 fg. Ausdehnung deſſelben S. 139 fg.

Vierte Art.

Die Kapitalrentenſteuer.

I. Weſen und Elemente der Geſchichte.

Mehr noch der hiſtoriſche Gang der Dinge als der Streit der Theorie hat es hervorgebracht, daß die Kapitalrentenſteuer, ebenſo wie die eigentliche oder directe Einkommenſteuer, nicht blos die beſtrittenſte, ſondern auch die unklarſte Art der Steuer ge-

worden iſt. Es wird daher nothwendig werden, mit um ſo größerer Beſtimmtheit das Weſen und den Inhalt derſelben hier aufzuſtellen.

Der formale Begriff derſelben iſt folgender.

Die Kapitalrentenſteuer iſt eine zweite ſelbſtändige Form der directen Steuer, indem auch ſie ein beſtimmtes Güterobject hat, das Werthkapital, das ſich wie der Grund und Boden meſſen läßt, und doch einen von dem Kapitale ſelbſtändig ſcheidbaren Reinertrag beſitzt, der, nachdem er wie bei der Grundſteuer geſchieden und mit der Steuereinheit gemeſſen iſt, das eigentliche Steuerobject bildet. Die Kapitalrentenſteuer iſt daher die Steuer auf den Reinertrag eines ſelbſtändig daſtehenden und mit ſelbſtändigem Reinertrag, der Kapitalsrente in der Form des Zinſes, verſehenen Werthkapitals.

Nun gab es zu allen Zeiten ſolche ſelbſtändige, zinstragende Werthkapitalien. Dennoch gehört die Beſteuerung dieſer Kapitalien erſt der neueſten Zeit an, und iſt auch in dieſer ernſtlichſt beſtritten. Um zu einem Reſultate zu gelangen, wird es daher nothwendig, zuerſt die hiſtoriſche Grundlage derſelben zu charakteriſiren, und dann den Inhalt und die Beurtheilung derſelben darzulegen.

Es iſt nicht möglich, den Grund der Entſtehung dieſer Steuer auf die bloße Thatſache zurückzuführen, daß erſt mit dem 19. Jahrhundert das Werthkapital in hervortretender Weiſe einen Ertrag gefunden habe. Im Gegentheil hat in früherer Zeit das Werthkapital weit größern Zins gehabt als gegenwärtig. Allerdings ſehen wir ausnahmsweiſe ſchon ſeit dem 15. Jahrhundert in einigen Städten den Gedanken einer Beſteuerung des Werthkapitals auftreten, allein nur als Theil der Vermögensſteuer; mit der Entwickelung der letztern zu einem Syſtem ſelbſtändiger Steuern verſchwindet die Beſteuerung des Zinſes, ſelbſt das phyſiokratiſche Syſtem denkt nicht daran; ſogar die Anregung, die Adam Smith gibt, bleibt faſt ein halbes Jahrhundert lang unbeachtet, und erſt mit der Mitte des 19. Jahrhunderts beginnt der Gedanke einer Kapitalrentenſteuer wieder recht platzzugreifen. Es ſcheint daher nicht zweifelhaft, daß der Grund dafür in allgemeinen wirthſchaftlichen Verhältniſſen gelegen habe. Und das iſt in der That der Fall.

Der Unterſchied der Volkswirthſchaft unſerer Zeit von der

der frühern Epoche beſteht ohne Zweifel in dem Siege der großen Induſtrie über das vereinzelte und kleine Gewerbe. Die Bedingung dieſes Sieges iſt das große Kapital; die Folge iſt ein großer Verdienſt deſſelben; die naturgemäße weitere Conſequenz aber die, dieſes Kapital auch zur Steuer heranziehen zu wollen. Nun hatte der Entwickelungsgang der Theorie es mit ſich gebracht, daß man ſich über das Weſen des Kapitals nicht recht einig war. Nur über zwei Dinge war man klar; zuerſt daß das Einkommen des reichſten Theiles des Volkes auf dem Kapital beruht, und dann, daß man das Kapital als Steuerobject nur da aufführen kann, wo es in der Form einer beſtimmten Schuldurkunde auftritt, mit ſeinem ſelbſtändigen Reinertrag als Zins. Es war nun ſehr begreiflich, daß man im Anfange zum Zweck der Beſteuerung beide Thatſachen ungeſchieden zuſammenfaßte, und die Beſteuerung des Kapitals überhaupt, namentlich aber nach engliſchem Vorgange, als die „Einkommenſteuer" bezeichnete, was natürlich zu vieler Unklarheit Anlaß gab, da ja jede Steuer eine „Einkommenſteuer" iſt. Es hat das Verſtändniß ſehr verwirrt, daß demgemäß die Geſetzgebungen mancher deutſchen Staaten nach Englands Vorgang als „Einkommenſteuergeſetze" die Beſteuerung der Kapitalsrente mit der der directen Einkommenſteuer formell verbanden und dadurch die Vorſtellung erweckten, daß die Kapitalsrente denſelben Charakter habe wie das Object der eigentlichen Einkommenſteuer; und wir ſtehen noch in der Epoche, wo dies von ſehr vielen zu Grunde gelegt wird. Allein es iſt klar, daß dies falſch iſt, und daß das Kapital einen ſehr verſchiedenen Charakter hat, je nachdem es in der lebendigen Production den Stoff eines Unternehmens hergibt oder eine einfache Darlehnsſchuld iſt. Wohl ward auch das von vielen Geſetzgebungen gefühlt, als ſie im Laufe dieſes Jahrhunderts, und namentlich ſeit 1848, das Werthkapital überhaupt zu beſteuern begannen. Denn allenthalben ſehen wir jene Unterſcheidung in der Thatſache auftreten, daß das Unternehmungskapital theils durch die erneute Erwerbſteuer, theils durch die directe oder eigentliche Einkommenſteuer, und daher mit einem ganz andern Steuerſyſteme getroffen wird als das Rentenkapital, ſodaß Einkommenſteuer und Rentenſteuer in den meiſten Fällen nebeneinander ſtehen. Viele aber hielt der ſocialiſtiſche Gedanke, den Beſitz des Rentenkapitals nicht unbeſteuert zu laſſen,

von dem ausſchließlichen Feſthalten an der eigentlichen Einkommenſteuer ab, andere auch beſteuerten die Rente um der Steuer willen. Zur klaren Unterſcheidung gelangte man nicht, und daher die ſonſt unerklärliche Erſcheinung, daß, während die eigentliche Einkommenſteuer in einigen Ländern, wie Frankreich und Preußen, principiell anerkannt ward, in andern wieder dieſe Steuer mit der Rentenſteuer verbunden ward, wie in Sachſen, während in noch andern, wie in Oeſterreich und England, die eigentliche Einkommenſteuer in der Anwendung auf die Gewerbeſteuer neben der ſelbſtändigen Rentenſteuer erſcheint. Die Literatur iſt ſich ſeit 50 Jahren vollſtändig uneinig, und daher iſt das Gebiet das unfertigſte in der ganzen Finanzwiſſenſchaft und Praxis, während es allerdings kein Zweifel iſt, daß man die Rentenſteuer *ohne* die eigentliche Einkommenſteuer ſchwer verſtehen wird.

Es wird daher durchaus nothwendig, ſchon hier dieſe Unterſcheidung vorzunehmen und damit der Rentenſteuer ihren Platz und ihren Inhalt endgültig anzuweiſen. Erſt dann iſt auch der Werth der letztern richtig zu beſtimmen.

Die eigentliche (directe) Einkommenſteuer hat zu ihrem Object das in der Production (als Analogon des Stoffes) durch die Unternehmung verwendete Kapital (Anlage und Betriebskapital), das wir das *Unternehmungskapital* nennen können. Daſſelbe iſt ein beſtändig in Werth, Form und Ertrag *wechſelndes*, entzieht ſich deshalb einer feſten, objectiven Meſſung und kann nur durch die Selbſtbeſteuerung richtig beſteuert werden.

Das Object der Rentenſteuer iſt dagegen ein feſtes, beſtimmtes, mit ſelbſtändigem und meßbarem Ertrage (Zins) verſehenes Kapital, deſſen Größe und Vorhandenſein öffentlich conſtatirt und gemeſſen werden, deſſen Erträgniſſe als Zins ebenſo, nöthigenfalls auch ohne Selbſtbeſteuerung, feſtgeſtellt werden können, und das daher ein eigenes, von dem Unternehmungskapital ſtreng geſchiedenes Steuerobject bildet, deſſen Steuerquelle der Zins, deſſen Steuereinheit eine Decimalſtelle, deſſen Steuerfuß ein Procentſatz vom Zinsbetrage iſt; und die Beſteuerung *dieſes* „Renten- oder Schuldkapitals" bildet daher im ſtrengen Unterſchied von der Beſteuerung des Unternehmungskapitals die eigentliche Kapitalrentenſteuer als ſelbſtändiger Zweig der directen Steuern, mit denen ſie *alle* Momente gemein hat.

Und jetzt erst ist es möglich, auf Grundlage dieser Form des Kapitals den Werth dieser Rentensteuer zu untersuchen.

Auch wir haben in der ersten Auflage die Kapitalrentensteuer nicht richtig verstanden und sie mit der eigentlichen Einkommensteuer verschmolzen, wie es gewöhnlich geschieht. Es mangelte uns eben die richtige Auffassung des Kapitals in seinem Inhalt. Die bedeutendste Arbeit über den ganzen Gegenstand ist Bocke's „Kapitalrentenbesteuerung mit besonderer Rücksicht auf Baiern", (Preußische Vierteljahrschrift 1868) Heft I, 2. Leider hat er die eigentliche Einkommensteuer nicht mit in Betracht gezogen. Hock und Pfeiffer haben hingegen die Sache kaum weiter geprüft. Wir glauben nun, daß die folgenden Gesichtspunkte in Verbindung mit der eigentlichen Einkommensteuer die Grundlage der Erörterung sein sollten.

II. System und Kritik der Kapitalrentensteuer.

(Besteuerung des Conto corrents; Besteuerung des Actiencoupons; eigentliche Kapitalrentensteuer).

Will man nun demnach die Kapitalrentensteuer als selbständigen Theil der directen Steuer feststellen, so hat das zwei Voraussetzungen. Zuerst muß sie von der allgemeinen (directen) Einkommensteuer definitiv geschieden, und dann muß ihr specifischer Inhalt festgestellt werden.

Die Kapitalrentensteuer unterscheidet sich von der allgemeinen eigentlichen Einkommensteuer dadurch, daß sie zu ihrem Object eine bestimmte Summe, zu ihrer Quelle den Zinsertrag derselben hat, während die eigentliche Einkommensteuer, wie gesagt, kein selbständiges Kapital und keinen bestimmten Kapitalzins, sondern den Unternehmungsgewinn aus allen Formen des Kapitalbesitzes hat. Die Scheidung ist auf dieser Grundlage leicht zu vollziehen.

Meint man nun aber die Kapitalrentensteuer in dem obigen ganz bestimmten Sinne, so enthält sie wieder drei gleichfalls bestimmte Verhältnisse, deren jedes für sich betrachtet werden muß. Nur können wir dabei nicht vermeiden, unsere Unterscheidung des Credits hier zu Grunde zu legen.

a. Kapitalrentensteuer des Geschäftscredits. Die erste Form, in der ein bestimmt nachweisbares Kapital Zinsen trägt, ist das im Conto corrent laufende Kapital mit seinen Zinsen (Zinszahlen). Der Grund, weshalb das Kapital auf Conto corrent

zu jener Steuer nicht herbeigezogen werden kann, obwol es oft die besten Zinsen trägt, besteht nicht in der Unmöglichkeit seiner Nachweisung, sondern darin, daß es selbst einen Theil des Geschäfts bildet, das für seinen Reinertrag bereits in der Erwerbsteuer belastet ist. Selbst da, wo das ganze Geschäft als Escomptegeschäft nur auf Verzinsung des Kapitals berechnet ist, würde eine Besteuerung dieses Ertrags eine doppelte Besteuerung enthalten. Diese Form der Kapitalrentensteuer entfällt daher gänzlich.

b. Besteuerung der Coupons und Dividenden aus den Actien. Die sehr ernste Frage nach der Besteuerung der Coupons und Dividenden der Actien ist formell so leicht und einfach zu erledigen, daß der Zweifel an der Sache nur historisch erklärt werden kann. In der That ist die Actie nichts anderes, als die Form, in welcher der Antheil des Actieninhabers an dem Unternehmungsinstitut dargestellt und Gegenstand eines selbständigen Verkehrs mit diesem Kapitale ist. Nun kann das Unternehmungskapital überhaupt als solches nicht besteuert werden, sondern die Besteuerung seines Ertrags findet rationell nur statt in der Erwerbsteuer auf Actiengesellschaften, eine Steuer, die gar nichts anderes ist, als die Anwendung der Grundsätze der Erwerbsteuer auf Unternehmungen, deren Kapital durch Actien gebildet wird. Wenn man daher den Coupon der Actie auch neben der Erwerbsteuer mit einer Steuer belegt, so begeht man den groben Widerspruch, einen Reinertrag zweimal zu besteuern; denn die Vertheilung des Ertrags der Unternehmung als Dividende für die Actie findet ja überhaupt erst dann statt, wenn die Steuer für das Unternehmen selbst von dem Reinertrage abgerechnet ist, sodaß jeder Inhaber einer Actie ohnehin den Betrag der Erwerbsteuer an seiner Dividende weniger bekommt. Will man trotzdem auf der Besteuerung der Actie bestehen, so muß man eben für jedes Compagniegeschäft nebst jener Erwerbsteuer auch das Kapital ermitteln, und dieses mit dem Analogon der Rentensteuer belegen; denn die Actiengesellschaft ist nichts als eine andere Form der Erwerbsgesellschaft. Selbst bei garantirten Zinsen gibt es keine Ausnahme, denn die Garantie soll nur das Minimum des Ertrags bestimmen und daher nur für die Feststellung der Erwerbsteuer einen Minimalbetrag ergeben. Im Grunde ist auch dies nicht einmal richtig, wenn

die Actiengeſellſchaft die Verpflichtung hat, die gezahlte Summe zu verzinſen und zurückzuerſtatten, da in dieſem Falle die Garantie ja nichts anderes iſt, als ein unter Geſtattung der Verwaltung vorausbehobener künftiger Unternehmungsgewinn. Wir finden aber gar keinen Grund, die Actie als ſolche zu beſteuern; wir müſſen im Gegentheil jede Beſteuerung derſelben für gänzlich irrationell erklären. Allerdings iſt aber dabei vorausgeſetzt, daß die Unternehmung *als ſolche* durch die Erwerbſteuer getroffen wird. Und hier liegt die Erklärung dafür, daß trotz des ſonſt unzweifelhaften Widerſpruchs, den die Beſteuerung des Actienvermögens enthält, dieſelbe dennoch vertheidigt werden kann. Gerade die Actiengeſellſchaften ſind nämlich in ihrem Ertrage als Unternehmung *ſehr* ſchwer zu beurtheilen und es iſt kein Zweifel, daß eben die Dividende der Actie die Steuerquelle, den Reinertrag, allein und unzweifelhaft meßbar hinſtellt. Die Erwerbsbeſteuerung der Actiengeſellſchaften kann daher ſehr füglich den Coupon treffen und dieſe Couponſteuer iſt dann die rationellſte Art der Beſteuerung der Actiengeſellſchaft als Form der Erwerbſteuer (ſ. unten). Allein alsdann iſt dieſe Couponſteuer auch *keine Kapitalrentenſteuer*, ſondern ſie iſt eben eine *Erwerbſteuer*. Die erſte wichtige Conſequenz dieſes Satzes, der nur ſcheinbar ein formeller iſt, iſt dann die, daß neben der Couponſteuer nicht auch *außerdem* eine Erwerbſteuer auf die Actiengeſellſchaft gelegt werden darf, ohne in einen ſchreienden Widerſpruch zu gerathen. Die zweite Conſequenz iſt, daß der *Steuerfuß* der Couponſteuer ſich nicht nach dem einer Kapitalrentenſteuer, ſondern nach dem der Erwerbſteuer richten muß. Die dritte und richtigſte Conſequenz aber iſt die, daß jede Couponſteuer in dieſem Sinne, *nach* Beſeitigung der ſonſtigen Erwerbſteuer, nicht mehr eine Quotitäts-, *ſondern eine Repartitionsſteuer* ſein muß; das heißt, daß der Steuerbetrag, den die Actie zahlt, nicht eben ein geſetzlicher und feſtſtehender ſein darf, der ohne Rückſicht auf den Reinertrag gefordert wird, ſondern daß die Steuerbehörde jährlich nach Vorlage des Geſchäftsberichts mit ſeinen Reinerträgniſſen die Geſammtſumme für die Geſellſchaft feſtſtellt, welche dann der Erwerbſteuerbetrag iſt, und daß alsdann dieſer Geſammtbetrag auf die einzelnen Coupons von der Verwaltung der Geſellſchaft vertheilt wird. *In dieſem* Sinne vertreten wir die Couponſteuer entſchie-

den als Form der Erwerbsteuer, während wir sie eben so entschieden als Rentensteuer verurtheilen müssen.

Das sind nun die beiden ersten Arten der Besteuerung des selbständigen Kapitalertrags. Sie haben etwas miteinander gemein, wodurch sie sich vom Folgenden unterscheiden und was ihr eigentliches Wesen ausmacht. Die Steuerquelle derselben, der Ertrag des Kapitals, beruht auf der erwerbenden Thätigkeit des Besitzers selbst. Ebendeshalb sind sie in der That Erwerbsteuern, und es ist gründlich falsch, sie überhaupt als Kapitalsteuern zu behandeln. Etwas anderes ist nun die dritte Form, die *eigentliche* Rentensteuer.

c. Die eigentliche Kapitalrentensteuer beruht darauf, daß der Zins eines Kapitals, sobald er von einem Schuldner einem Gläubiger bezahlt wird, für den Gläubiger ein vollkommen reines und selbständiges Einkommen ist, da es ohne Arbeit und Auslagen von diesem erhoben wird. Die Natur dieser Steuerquelle ist damit gegeben; ebenso einfach ist an sich die Natur des Steuerobjects. Es ist die Steuer von den Zinsen eines *Darlehns*, also eines Personal- und Realcredits, mit Ausschluß aller Formen des Geschäftscredits.

Als Object der Kapitalrentensteuer kann demnach nur der Zins von einem solchen Darlehn gelten, welches eine bestimmte und wenigstens temporär dauernde Schuld bildet und zugleich als Zins einen Reinertrag abwirft.

Diese Darlehn scheiden sich nun in zwei Hauptformen, da die dritte, der reine Personalcredit, sich der Besteuerung entzieht, wesentlich schon deshalb, weil er keine dauernde Schuld enthält. Diese beiden Formen sind die *Hypotheken* und die *Staatsschuldverschreibungen*.

Der eigentliche Irrthum, der dieser ganzen Steuer zum Grunde liegt, ist nämlich ein doppelter. *Zuerst* meint man, der Zins eines Darlehens sei ein sonst unbesteuertes Reineinkommen, *dann* glaubt man, mit der Steuer die Kapitalbesitzer und Renteninhaber zu treffen. *Beides* aber ist gänzlich falsch, und deshalb können wir uns nur ganz entschieden gegen diese Steuer erklären.

In der That ist nämlich das zinstragende Kapital, gleichviel in welcher Form, der Ueberschuß irgendeiner erwerbenden Thätig-

keit, welche bereits besteuert war, als sie jenes Kapital bildete. Das Kapital, welches ich als Darlehn gebe, ist daher der Rest eines bereits besteuerten Reinertrags; es ist schon vor dem Darlehn um so viel geringer, als die Steuer auf einer Ueberrechnung, durch welche ich das Darlehnskapital erwarb; ohne diese Steuer wäre es z. B. 140, vermöge derselben habe ich nur 100 übrig. Wenn ich daher jetzt 3 Proc. bekomme, so besteht die Betheiligung an der Steuer darin, daß ich ohne dieselbe 7 Proc. gehabt haben würde. Der Zins, den ich für mein Kapital bekomme, trägt daher den ganzen Betrag der directen und indirecten Steuern, welche ich während der Kapitalbildung gezahlt habe, in der dadurch verminderten Kapitals- und Zinssumme. Den Zins des nach der Besteuerung übrigbleibenden Ueberschusses wieder besteuern, heißt die Unternehmung zweimal besteuern.

Dies nun zeigt sich alsbald praktisch darin, daß das Ueberschußkapital sich weigert, noch einmal die Steuer zu tragen, und daß es demgemäß unthunlich ist, den zinsberechtigten Gläubiger zu treffen. Jede Kapitalrentensteuer wird stets von dem Schuldner, nie von dem Gläubiger getragen. Der Beweis liegt nahe.

An sich ist es gleichgültig, sowol in welcher Weise die Schuld bestellt, als wer der Schuldner ist, ob eine Privatperson, eine Anstalt oder der Staat selbst. Die Gründe gegen die Anwendung der Kapitalrentensteuer auf die Zinsen, welche der Staat für seine Obligationen zahlt, sind trotz ihrer großen Wichtigkeit durchaus von keiner besondern Natur, sondern fallen mit denjenigen zusammen, welche überhaupt gegen diese Art der Besteuerung aufgestellt werden müssen (s. unten).

Die Steuereinheit ist eine Decimaleinheit des Zinsenbetrags; natürlich gewöhnlich das Hundert.

Der Steuerfuß läßt sich in gar keiner Weise auf irgendeine absolute Formel reduciren. Es ist der Antheil, den der Staat als Steuer von jeder Steuereinheit der Kapitalzinsen fordert. Man kann höchstens sagen, das der Steuerfuß nicht so groß sein darf, daß er das wirthschaftliche Interesse an der Bildung eines zum Darlehn bestimmten Kapitals hindert. Es ist danach ein sehr niedriger Steuerfuß, wenn als Kapitalrentensteuer etwa fünf vom Hundert der Zinsen gefordert werden.

Die Steuererhebung ist nun sehr leicht bei den auf Immo-

bilien ruhenden und bei den in öffentlichen Documenten verbrieften Schulden. In beiden Fällen wird nur um der Erleichterung der Erhebung willen der Schuldner als Steuerzahlender gesetzt, sodaß derselbe den Betrag der Steuer dem Gläubiger als geschehene Zinszahlung in Verrechnung zu bringen hat. Die Quittung der Steuerkasse gilt dann als Zinsquittung.

Diese ganze Steuer hat demnach auf den ersten Blick vieles für sich. Die Steuerquelle ist rationell; das Object ist wenigstens bei den Immobiliar- und öffentlichen Schulden klar; die Einhebung hat wenigstens hier keine Schwierigkeit, und es scheint, daß diese Steuer, namentlich wenn sie mit geringem Steuerfuße festgestellt wird, auch für den Kapitalverkehr keine Uebelstände habe.

Dennoch erscheint diese ganze Steuer, insofern sie neben der Versteuerung des Gesammteinkommens steht oder als einzige Form der Einkommenbesteuerung gesetzt wird, als eine den Gesetzen des Werths und den höhern Forderungen des Verkehrs durchaus nicht entsprechende.

Die thatsächliche Folge der Kapitalrentensteuer ist daher, daß nicht etwa der Kapitalist, sondern daß der Unternehmer, der das Kapital leiht, die Steuer trägt und ihren Betrag produciren muß. Sie wirkt daher einfach als eine Erhöhung der Erwerbssteuer. Und das soll sie eben nicht.

Gesetzt aber, es gelänge, den Gläubiger zur wirklichen Tragung der Steuer anzuhalten, so würde die in der Verminderung der Zinsen liegende Verminderung des Werths der Kapitalien nur eine Verminderung des Angebots von Kapital zur Folge haben, oder der Credit der Geldsuchenden würde mindestens um den Betrag der kapitalisirten Steuer für jede Steuereinheit sinken. Der Nachtheil, der daraus erwächst, erscheint für den Einzelnen in den vermehrten Kosten der Kapitalaufnahme, für den Staat einfach in dem Sinken der Curse seiner Obligationen um den obigen Betrag. Es ist daher auch hier einleuchtend, daß der Schuldner der wirklichen Zahlung der Steuer durchaus nicht entgehen kann und daß die Kapitalrentensteuer einen vergeblichen Kampf mit den Gesetzen des Werths der Kapitalien kämpft, der rationell nur durch die völlige Aufhebung dieser Steuer zu beseitigen ist.

Zu diesem principiellen Widerspruch kommt der praktische, daß es durchaus unmöglich ist, die Privatdarlehen, die nicht durch

öffentlichen Act feſtgeſtellt ſind, der Steuer zu unterziehen, da hier Schuld und Zinſen für den Staat gleich unfindbar bleiben. Die Kapitalrentenſteuer ruht daher factiſch nur auf einem Theile der Renten.

Endlich leuchtet ein, daß das Reineinkommen aus Zinſen durchaus keine andere Natur hat als jedes andere Reineinkommen. Wenn daher neben der Kapitalrentenſteuer eine eigentliche Einkommenſteuer nicht beſteht, ſo iſt es ein Widerſpruch, nur eine Art des Reineinkommens beſteuern, die andere aber unbeſteuert laſſen zu wollen. Beſteht aber eine ſolche zweite eigentliche Einkommenſteuer, ſo iſt es nicht minder klar, daß es ein Widerſpruch iſt, einen andern Steuerfuß und andere Steuereinheiten für die Kapitalrentenſteuer als für das eigentliche Reineinkommen feſtzuſtellen. Setzt man aber dieſelbe Steuereinheit und denſelben Steuerfuß für beide, wie es allein richtig iſt, ſo iſt eben durchaus kein Grund denkbar, zwei Formen der Steuer auf das Einkommen zu ſetzen, ſondern es ergibt ſich, daß die ſelbſtändige Kapitalrentenſteuer eben eine verkehrte Form der Beſteuerung iſt und nur als weſentliches Moment für die Beſtimmung der eigentlichen Einkommenſteuer gebraucht werden kann.

Der Gedanke endlich, alle dieſe Uebelſtände und Widerſprüche dadurch zu beſeitigen, daß man den Steuerfuß ſehr gering anſetzt, iſt im Grunde eine Armuthserklärung der Wiſſenſchaft und der Praxis. Alle Kapitalrentenſteuer kann in der That nur gelten als eine unklare Form der eigentlichen Einkommenſteuer; ſie iſt als ſolche auch entſtanden, und wo ſie iſt, kann ſie nur als Uebergang zu der letztern, als eine leichte aber auch gründlich verfehlte Löſung der Aufgabe der letztern angeſehen werden, wenn man ſich nicht auf den rohen Standpunkt der ſocialiſtiſchen Beſteuerung ſtellen will, ein Einkommen blos deshalb zu beſteuern, weil es da iſt, und damit das Entſtehen der Kapitalien ſelbſt zu bedrohen.

Man wird wol aus dem Obigen entnehmen, weshalb wir uns in keine Kritik der bisherigen ziemlich reichen Literatur, wie ſie namentlich Rau II. 377 fg. mittheilt, einlaſſen können. Selbſt Hock in ſeinen „Abgaben und Schulden“ hat es zu keinem greifbaren Reſultate gebracht. Pfeiffer, Darſtellung II, S. 229 fg., liefert den Beweis, daß man mit dem rein formalen Nebeneinander von Zins-

ſteuer und allgemeiner Einkommenſteuer durchaus nicht weiter kommt. Die Actienbeſteuerung hat er ganz weggelaſſen, obgleich hier Dietzel in ſeiner tüchtigen Arbeit „Beſteuerung der Actiengeſellſchaften" die Bahn gebrochen. Hätte der letztere den Begriff der Erwerbſteuer feſtgehalten, ſo würde er ſchon damals die Frage im weſentlichen erledigt haben. Uebrigens hat ſchon Bierſak, „Ueber Beſteuerung", S. 17, den obigen Grundſatz ausgeſprochen und Vocke denſelben a. a. O., S. 283 kurz und entſcheidend begründet; geſetzlich ſind daher auch in Würtemberg, Sachſen und Baden die Actienerträgniſſe (Dividenden) der Rentenſteuer nur ſo weit unterworfen, als ſie nicht von der Gewerbeſteuer getroffen ſind. Aehnlich in Weimar, Völk, S. 284.

III. Poſitive Geſetzgebung.

Aus dieſem eigenthümlichen Verhältniß der Kapitalrentenſteuer als hiſtoriſche Vorbereitung der eigentlichen Einkommenſteuer wird es ſich nun leicht erklären, weshalb die Einkommenſteuer-Geſetzgebungen ihrerſeits einen ſo höchſt verſchiedenen Standpunkt für dieſes Gebiet innehalten. Es iſt von Werth, denſelben in kürzeſter Form hier zu bezeichnen.

England iſt das erſte Land, welches den Gedanken einer Einkommenſteuer überhaupt gefaßt hat. Es führte denſelben aber aus, indem es jeden Zweig des Einkommens ſelbſtändig beſteuerte. Das geſchah bereits in der Land tax, 38 Geo. III. 5. Die Rentenſteuer erſchien hier als dritte Klaſſe und ward erhoben durch Abzug des zinszahlenden Schuldners an den Gläubiger. Die neue Income and Property tax, 5. 6., Vict. 35 ſteht im weſentlichen auf demſelben Standpunkte. England hat danach *keine* eigentliche Einkommenſteuer; die Beſteuerung der Kapitalsrente, welche offenbar den deutſchen Einkommenſteuern zu Grunde lag, geſchah hier durch *zwei* Mittel. Bei den Hypotheken dadurch, daß der Beſitzer den Betrag der Steuer auf die hypothecirte Summe und ohne Zins *abziehen* ſollte (Sched. A.); bei den öffentlichen Renten, indem der Staat auf die Coupons ſowol der Staatsſchulden als der Geſellſchaften unmittelbar die Steuer auflegte. So iſt die Couponſteuer entſtanden. Natürlich konnte man nun nicht noch daneben eine allgemeine Einkommenſteuer aufſtellen, da namentlich die Erwerbſteuer ſchon in der Einkommenſteuerform erhoben wurde (Sched. D. u. E. ſ. unten). An

dieſe Form hat ſich namentlich Oeſterreich in ſeinem Einkommenſteuergeſetz von 1849 angeſchloſſen. Das Element der allgemeinen Einkommenſteuer iſt hier verſchwunden.

Frankreich dagegen hat gar keine Einkommenſteuer, weder eine allgemeine — denn die contribution personnelle iſt ein höchſt dürftiger Repräſentant dieſer Steuer und gehört zugleich der indirecten Beſteuerung, ebenſo wie die contribution mobilière — noch auch eine Kapitalrentenſteuer; das unvollkommene Surrogat der letztern liegt in dem Princip der Repartition, welche das Einkommenſteuerweſen überhaupt erſetzen ſoll.

Preußen endlich hat ſeine allgemeine Einkommenſteuer ſeit 1850 ohne Kapitalrentenſteuer eingeführt und ſteht ebenſo hier auf dem allein richtigen Standpunkte; dagegen erſcheint die Beſteuerung der Actie als nicht rationell. — Mehrere andere deutſche Staaten haben dann die Beſteuerung der Kapitalsrente noch neben der allgemeinen Beſteuerung, wenn auch mit ſehr niedrigem Fuße, eingeführt. Man kann das wol nur ein nicht ſyſtematiſches Experiment nennen.

Ueber England ſ. Gneiſt „Engliſches Verfaſſungsrecht" II, 796 fg. u. Vocke's „Geſchichtliche Entwickelung britiſcher Steuern" S. 505 fg.; derſelbe hat jedoch das Weſen der Erwerbſteuern nicht gehörig gewürdigt.

Das öſterreichiſche Einkommenſteuergeſetz vom 29. Oct. 1849, ausgedehnt auf Ungarn 25. April 1850, Siebenbürgen und Dalmatien 1851, Kroatien und Slawonien 1852 und mit einigen Veränderungen in Italien ſeit 1851, hat die Grundlage des engliſchen Geſetzes in eigenthümlicher Weiſe zu einem ganz ſelbſtändigen Syſteme verarbeitet. Die Einkommenbeſteuerung zerfällt nämlich hier in zwei große Gruppen. Die erſte Gruppe wird von allen Grundbeſitzern gebildet; hier iſt die Steuereinheit die Grund- und Häuſerſteuer und der Steuerfuß iſt ein Zuſchlag von 33⅓ Proc. dieſer Steuer. Dieſer Theil wird daher als Grundſteuer umgelegt und erhoben und iſt in der That ebenſo wenig wie die engliſche Income tax unter 1 eine Reineinkommenſteuer, ſondern, da ſie gar nicht nach dem Reineinkommen fragt, eine organiſche Erhöhung der Grundſteuer. Die zweite Gruppe enthält drei Klaſſen. Die erſte Klaſſe iſt die Beſteuerung der in der Gewerbſteuer bereits beſteuerten Gewerbe, zu welchen noch das Einkommen der Berg- und Hüttenwerke und der Pachtung hinzugeſetzt iſt. Steuerfuß: 5 Proc. des bekannten Reinertrags. Die zweite Klaſſe iſt eine Erſatzſteuer für diejenigen Erwerbsformen, welche der Erwerbſteuer nicht unterliegen, daher einige Gewerbe, alle öffentlichen

Aemter, Arbeiten und Dienſtleiſtungen, namentlich der freie Erwerb, Schriftſteller, Aerzte u. ſ. w.; hier iſt die Steuereinheit eine Decimalſtelle des (Brutto-) Einkommens und der Steuerfuß von 600—1000 Fl. jährlich 1 Proc., von je tauſend mehr 1 Proc. mehr, über 10000 Fl. 10 Proc. Dabei iſt denn natürlich eine große Belaſtung des mittlern Bruttoeinkommens gegenüber dem kleinen bis 1000 Fl. nicht zu verkennen, namentlich bei Beamten, die ihr Bruttoeinkommen ganz genau angeben müſſen. Die dritte Klaſſe endlich enthält die Steuer auf die Zinſen von allen Arten von Schulden und die Leibrenten. Steuereinheit 100; Steuerfuß 5 Proc. Derjenige Theil, der hier als Erſatz der Gewerbſteuer angeſehen werden muß, und der dritte Theil erſcheinen hier vollkommen rationell gebildet. Im erſten Theile iſt der Zuſatz weſentlich, daß die Erwerbſteuer in den Einkommenſteuerbetrag hineingerechnet wird. Nur iſt dabei der Unterſchied der zweiten Klaſſe von der erſten nicht motivirt.

Es iſt klar, daß hier der Ausdruck „Einkommenſteuer" die ganze Auffaſſung verwirren mußte und verwirrt hat, indem gerade das, was derſelbe bezeichnet, die eigentliche Einkommenſteuer, fehlt. Uebrigens iſt die Couponſteuer in keinem Staate in ſo harter und irrationeller Weiſe ausgedehnt wie in Oeſterreich. Nachdem nämlich durch das Geſetz vom 20. Juni 1868, betreffend die Convertirung der Staatsſchuld, die Nominalbeträge blieben, ſtellt ſich rechnungsmäßig der Steuerfuß auf die verſchiedenen Arten der öffentlichen Schulden auf 7, 10, 15, 16 und ſelbſt 20 Proc. heraus! Vgl. Compaß, „Jahrbuch für Handel ꝛc. für 1869", S. 179. Aehnliches gibt es in Europa unſers Wiſſens nicht.

In Baiern beſteht die doppelte Beſteuerung der Kapitalsrenten (ſ. unten) und die jedes reinen Einkommens außerdem; im Grunde ein Widerſpruch, da die zweite Steuer die Rente zum zweiten mal trifft. Hauff, Bairiſche Geſetzgebung", §. 398 fg. Object iſt jedes rentirende bewegliche Vermögen; Steuereinheit iſt der Gulden; Steuerfuß iſt 1 Kr. per Gulden; bis 20 Fl. Renten frei; von 20 bis 100 Fl. $^1/_2$ Kr. per Gulden. Es iſt offenbar kein rationeller Grund denkbar, weshalb hier ein anderer Steuerfuß gilt als bei der Einkommenſteuer. Vgl. Hauff, „Bairiſche Geſetzgebung", §. 398. Eine genaue Analyſe mit Text und Commentar bei Gerſtner, „Das bairiſche Einkommen- und Kapitalrentenſteuergeſetz vom 31. Mai 1856".

In Sachſen beſteht die Rentenſteuer als ein beſonderer Theil der Perſonalſteuer durch das Geſetz vom 23. April 1850. Die Perſonalſteuer überhaupt iſt hier nichts anderes als die auf den freien Erwerb berechnete Gewerbſteuer; ſie trifft Beamte, Gelehrte, Prädicatiſten, Gehülfen und Diener und die Perſonen, welche von keiner andern Steuer getroffen werden; dann Rentenbeſitzer. Hier iſt dieſelbe Verſchmelzung wie in der engliſchen und öſterreichiſchen Geſetzgebung. S. Judeich, „Die Rentenſteuer im Königreiche Sachſen"

(Dresden, ohne Jahrzahl). Das ſächſiſche Rentengeſetz hat eine ſehr gute Darſtellung erfahren von Judeich. Object ſind eigentlich nur Renten, Zinſen und Dividenden; der Verfaſſer kommt aber zu dem wohlmotivirten Schlußſatz: „daß alles Einkommen, welches unter keiner andern Abtheilung der Grund- oder Perſonalſteuer zu begreifen iſt, ein Object der Rentenſteuer bildet" (S. 31). In der That erſcheint die ſächſiſche Rentenſteuer vielmehr als eine Reineinkommenſteuer, deren Haupttheil allerdings die Rentenſteuer bildet. Der Steuerfuß wird nach einer Claſſification des Einkommens gebildet, deren erſte Klaſſe, 20—50 Thlr. Rente, mit 6 Ngr., deren letzte (ſechsunddreißigſte), 4800—5000 Thlr., mit 130 Thlrn. jährlich belegt iſt. Die geſchichtliche Einleitung, die der Verfaſſer §. 2 gibt, iſt vortrefflich, wenn auch kurz; eine Vergleichung mit andern Steuern lag leider außer dem Plane.

In Weimar iſt das Einkommenſteuergeſetz vom 29. April 1821 wie die preußiſche claſſificirte Einkommenſteuer und der zweite Theil der bairiſchen Einkommenſteuer eine reine directe Steuer auf das Einkommen überhaupt. Vgl. Reden, „Finanzſtatiſtik", I, 1396.

In Hannover hat die Einkommenſteuer von 1831 denſelben Charakter. Reden, I, 742. Princip jedoch, daß das Einkommen nicht ſchon durch andere directe Steuern getroffen iſt. Steuerfuß $2^1/_2$ Proc. (England).

Die preußiſche Einkommenſteuer-Geſetzgebung kann erſt bei der Einkommenſteuer dargeſtellt werden. Ausführliche und trefflich gearbeitete Darſtellung der Geſetzgebung der kleinern deutſchen Staaten bei Bode, Tüb. Vierteljahrſchrift, ſ. unten.

Fünfte Art.

Die Erwerbſteuer.

Allgemeiner Begriff. Die drei Arten und ihr Syſtem. Das Princip der Geſchichte der Erwerbſteuer.

Auch bei der Erwerbſteuer als fünfter Grundform der directen Steuer wird es nun nothwendig, um die großen Verſchiedenheiten zu beherrſchen, welche ſowol in der poſitiven Geſetzgebung als in der Theorie über dieſelbe ſtattfinden, zuerſt die ganz einfache und formelle Begriffsbeſtimmung derſelben hinzuſtellen und auf dieſe dann alle jene Unterſchiede zurückzuführen. Steht dieſe einmal feſt, ſo glauben wir, auch über die Erwerbſteuer zu einem definitiven Reſultate gelangen zu können.

Während nämlich die Grundsteuer das unbewegliche und die Rentensteuer das Werthkapital zum Steuerobject hat, entsteht das Steuerobject der Erwerbsteuer, indem die persönliche Thätigkeit zu dem Werthkapital hinzutritt und aus demselben neue Producte mit neuen Werthen erzeugt. Wir nennen eine solche Production, die von einer einzelnen Wirthschaft ausgeht, im weitesten Sinne ein *Unternehmen* und die durch die persönliche Thätigkeit erreichte Production den wirthschaftlichen *Erwerb* im weitern Sinne, die Steuer aber, welche dieses Unternehmen zum Steuerobject und den Erwerb aus demselben zur Steuerquelle hat, die *Erwerbsteuer*.

Die Erwerbsteuer scheidet sich nun in ganz bestimmter Weise sowol von der Grund- als von der Rentensteuer und hat deshalb auch wesentlich andere Steuereinheiten und Steuerfüße. Dieser nicht immer klar festgehaltene Unterschied beruht darauf, daß im Unternehmen das Kapital kein festes bleibt, sondern beständig für die Production verwendet wird, sodaß es selbst beständig nur in Stoff, Arbeitslohn und Werth der Producte, und nicht mehr selbständig vorhanden ist. Dadurch wird die Aufstellung des Kapitals als Steuerobject unmöglich und an seine Stelle tritt der von demselben geschiedene *Erwerb* aus der Production, der ebenso sehr durch die Güter als durch das persönliche Kapital erzeugt wird. Dieser Erwerb wird nun hier von dem Kapital geschieden und ist dadurch an der Stelle des letztern das eigentliche und selbständige Steuerobject. Eben durch diese Scheidung, in welcher die *Steuerquelle zum Steuerobject wird*, ist die Erwerbsteuer eine directe Steuer.

Es ist daher grundsätzlich falsch, die beiden Kapitalsteuern mit der Erwerbsteuer zu verschmelzen. Es ist aber auch falsch, die Erwerbsteuer als Besteuerung der Unternehmung, als eine einfache aufzufassen und sie, wie es immer geschieht, mehr oder weniger mit der „Gewerbesteuer" zu identificiren. Ebenso ist es auch hier verkehrt, die Formen, in denen Steuerfuß und Steuererhebung für die Erwerbsteuer stattfinden, als „Arten" dieser Steuer aufzustellen. Es ist ganz richtig, daß dies historisch entstanden und begründet ist, wie wir gleich sehen werden; aber es ist falsch, in unserer Zeit dabei stehen zu bleiben. Wir sind vielmehr in der Epoche, in welcher wir alle die verschiedenen Erschei-

nungen, die ſich darauf beziehen, nur durch eine organiſch einheitliche Auffaſſung beherrſchen können.

Die wahre Grundlage dafür bildet nun der Inhalt des allgemeinen Grundbegriffs der Unternehmung. Derſelbe hat — gewiß wenigſtens für die Beſteuerung — drei Grundformen. In der erſten ſind das Güter- und das perſönliche Kapital ſo eng miteinander in jedem Producte und alſo auch in der Steuerquelle, dem Erwerb durch daſſelbe, verſchmolzen, daß eine Scheidung beider nicht mehr möglich iſt, und daß es unmeßbar iſt, in welchem Grade das eine oder das andere daran mitgewirkt hat. Dieſe Art des Unternehmens nennen wir das Gewerbe, und die Erwerbſteuer des Gewerbes die Gewerbeſteuer. In der zweiten Art des Unternehmens herrſcht dagegen das perſönliche Kapital ſo entſchieden vor, daß das Güterkapital mit ſeinem Einfluſſe faſt ganz verſchwindet und daher auch der Begriff des Unternehmens nur im weitern Sinne Anwendung findet; der Erwerb aus dieſer Form aber heißt der Verdienſt (Lohn, Gehalt, Honorar ꝛc.) und die Beſteuerung des Verdienſtes iſt dann die perſönliche Erwerbs- oder Verdienſtſteuer. In der dritten Art endlich wird das Güter- und Werthkapital wieder die Hauptſache, jedoch ſtets ſo, daß es nur in der durch daſſelbe erzielten Production zum Erwerbe gelangt; dieſe Art iſt das eigentliche Unternehmen und die Beſteuerung deſſelben geſchieht durch die Unternehmungsſteuer. (Fabriken, Bankhäuſer, größere Geſchäfte ꝛc.). Die tiefe Verſchiedenheit dieſer drei Arten erzeugt daher auch drei Arten ſowol der Steuereinheit als des Steuerfußes, und dieſe drei Beſteuerungsarten bilden ſomit das, was wir das Syſtem der Erwerbſteuer nennen.

Jede dieſer drei Arten kann nun wieder, wie jede andere directe Steuer, die zweifache Grundform der Steuerumlegung und Erhebung haben, die wir oben als die Kataſtral- und die Einkommenbeſteuerung bezeichneten. Daraus entſtehen zwei Arten der Steuerverwaltung für jenes Syſtem, die zuweilen auch miteinander verbunden erſcheinen. Sie ſind aber nicht Ausflüſſe des Weſens der Steuer, ſondern vielmehr Fragen der Zweckmäßigkeit. Es muß das nun mit Nachdruck betont werden, weil es namentlich durch das engliſche Syſtem der Einkommenſteuer ſehr gewöhnlich geworden iſt, die Erwerbſteuer nur „Einkommenſteuer“ zu nennen,

ſowie ſie ſtatt der Kataſtral- durch die Einkommenſteuer beſteuert wird. Es iſt das nur geeignet, die Begriffe zu verwirren; wir werden zeigen, wo jene Unterſcheidung an ihrem Platze iſt.

Das ſind nun die drei Arten der Erwerbſteuer, und auch hier iſt die Geſchichte der letztern im großen und ganzen nichts als die thatſächliche Entwickelung dieſer ſtreng organiſchen Grundlage. In der That nämlich hat die Geſchichte der Erwerbſteuer, ſo wie ſie mit dem ſelbſtändigen Gewerbe beginnt, drei große Epochen. Die erſte enthält die Entwickelung der Gewerbeſteuer und ihr heutiges Syſtem, die zweite die der Verdienſtſteuer, die dritte iſt das ſelbſtändige Auftreten der Unternehmungsſteuer. Jeder dieſer Theile hat nun aber wieder nicht blos ſeine Geſchichte, ſondern auch ſeine individuelle Geſtalt in jedem der großen Staaten Europas; und das iſt die Grundlage der folgenden Darſtellung.

Wir glauben ſagen zu dürfen, daß die meiſten Unklarheiten über die Erwerbſteuer ſich faſt von ſelbſt ausgleichen, ſowie man die obigen Unterſcheidungen zu Grunde legt. Die Verſchmelzung des Gewerbes mit dem Unternehmen und der Verdienſtſteuer mit der Einkommenſteuer werden ein klares Verſtändniß beſtändig unthunlich machen. Auch wir haben in unſerer erſten Anlage den Gegenſtand ſo wenig ganz beherrſcht wie unſere Vorgänger. Dabei iſt es ſehr natürlich, daß der Schwerpunkt ſowol der Literatur als der Geſetzgebung noch immer in der Gewerbeſteuer liegt. Der Mangel der letztern iſt jedoch weſentlich in dem Mangel einer ausreichenden praktiſchen Scheidung des Unternehmens vom Gewerbe zu ſuchen, die aber bei der immer größern Entwickelung des erſtern an der Stelle der Gewerbe allerdings mit jedem Jahre nöthiger wird. Hier iſt es, wo, wir möchten faſt ſagen unbewußter Weiſe, die Steuerform die Function der Steuerart erſetzt hat, indem allerdings die Einkommenbeſteuerung allein im Stande iſt, jene Scheidung praktiſch durchzuführen, wie wir gleich zeigen werden. — Die Scheidung der Beſteuerung der Landwirthſchaft von der Gewerbeſteuer iſt nunmehr wol in allen Staaten mit wenigen Ausnahmen vollzogen; vgl. Rau §. 381.

A. Die Gewerbeſteuer.

I. Begriff und Elemente der Geſchichte.

Die Gewerbeſteuer als ſelbſtändige und hiſtoriſch erſte Art der Erwerbſteuer ſetzt ihrem Begriffe nach den ſtrengen Unterſchied

zwiſchen Gewerbe und Verkehr einerſeits und Induſtrie und Handel andererſeits voraus. Das Gewerbe an ſich iſt diejenige Art der Unternehmung, in welcher das Güter- und Werthkapital noch ununterſcheidbar mit dem perſönlichen Kapital in der Production verſchmolzen iſt; die Erſcheinung dieſer ſelbſtändigen Natur des Gewerbes beſteht darin, daß daſſelbe demgemäß auch nur für das individuelle Bedürfniß arbeitet und mithin in Kapital und Production begrenzt iſt, während die Induſtrie auf großem Kapital beruht, für das allgemeine Bedürfniß arbeitet und unfähig iſt, blos mit der perſönlichen Tüchtigkeit die Wirkung des Kapitals zu erſetzen. Dafür aber iſt das Gewerbe das Gebiet der Production, in welcher eben das Element des perſönlichen Kapitals zuerſt ſich ſeine Bahn bricht, ſich von der unfrei gewordenen Landwirthſchaft ablöſt und zuerſt das Staatsbürgerthum auf das ſelbſterworbene Vermögen ſtützt. Sowie das aber geſchieht, tritt auch die Nothwendigkeit der Theilnahme an den öffentlichen Laſten ein; die Beſteuerung beginnt und die Gewerbeſteuer wird damit zur urſprünglichen Form der Erwerbſteuer überhaupt, die von da an mit der Entwickelung der Volkswirthſchaft Hand in Hand geht.

Zunächſt iſt es daraus klar, daß die Geſchichte der Gewerbe auch zugleich die Geſchichte der Gewerbeſteuer enthält.

Zu dem Ende muß man gleich anfangs die beiden hiſtoriſchen Formen des Gewerbes unterſcheiden, welche die beiden älteſten Formen der Gewerbebeſteuerung begründen.

Das ſtädtiſche Gewerbe nimmt, mitten in der ſtändiſchen Geſellſchaftsordnung ſtehend, gleich von Anfang die Formen des ſtändiſchen Rechts in den Zünften und Innungen an. Die Zünfte und Innungen ſind aber nicht blos Gewerbeordnungen, ſondern zugleich die öffentlichen rechtlichen Formen, in denen das ſtädtiſche Gewerbe ſeine öffentlichen Leiſtungen für die Stadt vollzog, namentlich in Beziehung auf den Kriegsdienſt.

Da hier die Gewerbmeiſter perſönlich eintraten, ſo war eine beſondere Erwerbſteuer bei ihnen nicht wohl denkbar und auch nicht nöthig. In dieſer erſten Epoche glichen die Gewerbe demnach in dieſer Beziehung den Grundherren, und ganz ähnlich war ihr Verhältniß in der folgenden.

Als nämlich das ſtändiſche Steuerſyſtem ſich entwickelte und

die Städte als dritter Stand einen Theil der Landesſteuer zur eigenen Vertheilung und Aufbringung übernahmen, da mußten ſie auch das Gewerbe, die Grundlage ihres Wohlſtandes, beſteuern. Dabei nun wendete man ſich naturgemäß noch nicht an das Gewerbe als ſolches, ſondern an das, was als geſammter Reinertrag deſſelben erſchien, an das Vermögen der Gewerbtreibenden, als Steuerobject. So entſtanden die Vermögensſteuern, deren Heimat deshalb die Städte ſind. Sie enthalten zugleich die Gebäude- und Grundſteuern mit und ſind, wie ſich aus dem Obigen ergibt, keine ſtaatlichen, ſondern Gemeindeſteuern.

In dieſe Geſtalt der Gewerbſteuer, bei der noch von dem eigentlichen Gewerbe nicht die Rede iſt, tritt nun die erſte Form der ſtaatlichen Gewerbſteuer hinein, durch die Gewerbverleihungen oder Conceſſionen, die in verſchiedener Form faſt in allen Staaten auftreten. Sie enthalten das zweite Syſtem der gewerblichen Ordnung, das ſich neben die zünftige Ordnung hinſtellt; ſie geben ein Meiſterrecht, meiſtens freilich für nicht zünftige Gewerbe, und beſteuern daſſelbe durch die Verleihungs- oder Conceſſionstaxe. Nur daß dieſe Taxe dabei noch den Charakter einer Verleihungsgebühr behält und daher ohne feſte Steuereinheit, ohne Steuerfuß und ohne rechte Regel iſt.

Man kann daher ſagen, daß in dieſer zweiten Epoche die Gewerbſteuer zu einem kleinen Theile noch in perſönlichen Leiſtungen der Gewerbtreibenden, zum größten Theil aber in den ſtädtiſchen Vermögensſteuern und den ſtaatlichen Verleihungsgebühren enthalten iſt.

Neben dieſen ſtädtiſchen Gewerben ſtanden die ländlichen Gewerbe. Dieſe umfaßten nur wenig Arten; einerſeits die nothwendigen ländlichen Gewerbsarten, namentlich das Schmiede- und Wagnergewerbe, andererſeits das Schankwirthſchaftsgewerbe. Dieſe Gewerbe erſchienen mit ihrem Betriebe als ein Recht der Grundſtücke und unterlagen demgemäß, wie der Grundbeſitz ſelbſt, der Abgabe an den Gutsherrn. Hier konnte daher von einer ſtaatlichen Steuer urſprünglich ebenſo wenig die Rede ſein als von einer ſtaatlichen Verleihung. Sie bildeten vielmehr einen Theil des Grundes und Bodens, und bei den erſten Verſuchen einer organiſchen Grundſteuer fielen ſie daher unter das Steuerobject des Grundbeſitzes, dem ſie angehörten. So entſprach ihre

Besteuerung ihrem Namen; sie waren Realgewerbe und wurden als solche besteuert.

Es ist daher klar, daß dasjenige, was bis zu Ende des vorigen Jahrhunderts die heutige Gewerbsteuer vertrat, auf das engste mit der Ordnung des gesellschaftlichen Rechts und Lebens zusammenhing und in seiner Weise einen Ausdruck desselben bildete. Mit der neuen Gestalt der Gesellschaft mußte daher auch eine neue Form der Gewerbsteuer entstehen.

Die Gleichheit des Rechts und der Verpflichtungen aller Staatsangehörigen gegenüber dem Staate, welche den Charakter der neuen gegenwärtigen Gesellschaftsordnung bildet, trat bekanntlich mit unserm Jahrhundert ins Leben. Ihre Anwendung auf das Gewerbewesen ist, unter definitiver Aufhebung aller ständischen Unterschiede und Rechte, das Princip der Gewerbefreiheit. Mit der Gewerbefreiheit beginnt daher eine neue Gestalt der Besteuerung der Gewerbe.

Die Grundlage dieser neuen Besteuerung ist nun mit der Gleichheit und Freiheit des Rechts auch Gleichheit der Besteuerung. Diese Gleichheit beruhte darauf, daß man dasjenige, was allen Gewerbtreibenden ohne Unterschied gemein war, zum Steuerobject machte und möglichst gleichmäßig zu besteuern versuchte. Das aber war eben nichts anderes als das Gewerbe selbst. Und so entstand der großartige Versuch, die Gewerbe als solche ohne Unterschied der Besteuerung zu unterziehen.

Nachdem dieses Princip einmal festgestellt war, kam es nun darauf an, dasselbe einerseits auf das Gewerbsrecht, andererseits auf die Steuerkraft der Gewerbe organisch anzuwenden und mithin eine Steuerordnung aufzustellen, welche im Stande sei, nicht nur alle Gewerbe zu umfassen, sondern auch für jedes einzelne Gewerbe eine Steuereinheit und eine Steuerkraft zu berechnen, die demselben soviel als möglich in seinem wirklichen Reinertrage entsprach. Das erstere war der Ausdruck der Allgemeinheit, das zweite der Ausdruck der Gleichheit dieser Steuer. Aus diesem Streben sind nun die Gewerbsteuergesetze unsers Jahrhunderts hervorgegangen.

Die Aufgabe dieser Gewerbsteuergesetze, ihrem Wesen nach sehr einfach, war in der Ausführung dennoch sehr schwierig, und die Verschiedenheit jener Gesetzgebung beruht wesentlich

auf den gegebenen Verhältniſſen, welche jene Schwierigkeiten hervorriefen.

Die Gewerbſteuergeſetze traten nämlich, wie das in der Natur der Sache lag, mitten in der Epoche auf, wo das gewerbliche Leben einer ebenſo durchgreifenden innern als rechtlichen Umgeſtaltung entgegenging. Dieſe Umgeſtaltung war keineswegs abgeſchloſſen, als die Beſteuerung der Gewerbe ins Leben trat, und ebenſo wenig konnte die letztere darauf warten, bis ſich die neue Geſtalt der gewerblichen Ordnung definitiv feſtgeſtellt hatte. Dazu kam, daß die rechtlichen Principien über die Gewerbeordnung keineswegs allenthalben gleich, noch auch allenthalben definitiv beſtimmt waren. Theils entſtanden daher während und nach der erſten Gewerbſteuerordnung neue Arten des Gewerbes, theils arbeitete die Geſetzgebung an neuen Grundſätzen über Zünfte oder Gewerbefreiheit; theils entſtanden ſehr wichtige Fragen über die Art und Weiſe, wie man die beſtehenden Gewerbe in ihrem Ertrage bemeſſen ſolle. Aus allen dieſen Gründen erklärt ſich nun leicht die Erſcheinung, daß die Gewerbſteuer in den verſchiedenen Staaten große Verſchiedenheiten darbieten mußte, um ſo mehr, als man ſich auch theoretiſch keineswegs über die Anwendung der Grundbegriffe der Beſteuerung auf dieſe Steuerart ganz klar war. Allerdings muß man den Eifer und die Geſchicklichkeit hochachten, mit welcher die Geſetzgebungen verſuchten, in der Gewerbebeſteuerung dieſer neu entſtehenden Ordnung der Gewerbe nachzukommen und in dem Syſteme der Steuereinheiten und Steuerfüße die Idee der Steuergleichheit für dieſelbe praktiſch durchzuführen. Allein zwei Dinge machten das Gewerbſteuerſyſtem dieſer Epoche unfähig, das Ziel ganz zu erreichen. Zuerſt war in Deutſchland bis auf die allerneueſte Zeit das alte Zunftweſen noch immer nicht aufgehoben; dann aber hatte ſich die eigentliche Induſtrie ſelbſtändig neben dem Gewerbe entwickelt und ſich von demſelben bereits in den wichtigſten Punkten geſchieden. Die Gewerbſteuer, wie ſie im Anfange dieſes Jahrhunderts entſtanden war, hatte das Gewerbe noch als identiſch mit der Induſtrie aufgefaßt, und ihr größter Mangel lag und liegt noch zum größten Theil darin, die großen Unternehmungen in das Steuerſyſtem der eigentlichen Gewerbe mit aufnehmen zu wollen. Mit den vierziger Jahren, mehr aber noch im ſechsten Jahrzehnt, ward es klar, daß dies nicht thunlich

sei. Allein den richtigen und zugleich klaren Standpunkt dafür hatte man noch nicht gefunden. So blieb die Industrie mit der von uns bezeichneten Unternehmungssteuer noch innerhalb der eigentlichen Gewerbsteuer und das hat nicht blos die Theorie gehindert, zu einem Abschlusse zu gelangen, sondern auch die positive Gesetzgebung vielfach beirrt, sodaß es sehr schwierig ist, sie in der Darstellung recht klar zu machen. Ebenso wurde weder theoretisch noch praktisch die Verdienststeuer in ihrem rechten Verhältniß zur Gewerbsteuer erkannt. Die Forderung, welche wir daher an die letztere zu stellen haben und auf welcher die künftige Entwickeluug derselben beruhen wird, ist die, die Gewerbsteuer als eine durchaus selbständige Art der Erwerbsteuer von der Verdienst- und Unternehmungssteuer zu scheiden, und sie in diesem Sinne künftig selbständig zu behandeln.

Es läßt sich wol nur aus dem obigen Grunde erklären, weshalb die Ansichten über die Gewerbsteuer so verschieden sind, daß man eigentlich kaum von einer irgendwie gemeinsamen Auffassung reden kann.

Adam Smith hatte neben Kapital und Grund die Arbeit als dritte Hauptquelle des Einkommens erklärt und das Princip zur Geltung gebracht, daß die Steuern auf den Quellen des Einkommens ruhen müssen. Er mußte mithin von einer Steuer auf den Arbeitslohn reden; sie bildete einen wesentlichen Theil seines Systems. Zwar erkannte er schon selbst (Buch 5, Kap. 3), „daß eine Steuer auf die zum Leben nothwendigen Dinge genau wirkt wie eine Steuer auf den Arbeitslohn", und hätte deshalb naturgemäß diese Steuer nur in der Verzehrungssteuer suchen müssen; allein das schien mit dem System nicht zu passen und so blieb in der Theorie die Steuer auf den Lohn stehen. So gelangte nun auch weder Adam Smith, zu dessen Zeit es freilich überhaupt noch keine Gewerbsteuer in Europa gab, noch auch Ricardo und J. Mill, die sich nicht die Mühe gaben, die Sache zu studiren, zu einer Theorie der Gewerbsteuer, sondern blieben einfach bei der Frage nach dem Einfluß der Besteuerung der Arbeit auf den Preis stehen. Die deutsche Finanzwissenschaft des vorigen Jahrhunderts hat den Ruhm, die erste systematische Auffassung des Gewerbsteuersystems in Justi's vortrefflicher Behandlung des Gegenstandes gegeben zu haben, der schon die Elemente der systematischen Besteuerung klar angibt („Finanzwissenschaft", Buch 6, Abth. 5). Es wäre wol der Mühe werth, dies nicht zu vergessen! Sonnenfels (Finanzwissenschaft", III, §. 165) bleibt sehr zweifelhaft über die Nothwendigkeit oder vielmehr die Ausführbarkeit dieser Steuer. Die neuere Finanzwissenschaft bringt mit Jakob (§. 673 fg.) gleich

Verwirrung hinein, indem sie als Steuerobject statt des einfachen Begriffs des Gewerbes den Begriff der Industrierente setzt, die wieder in persönliche Industrierente und Kapital-Industrierente zerfällt. Dadurch wird nun das Wesen der Sache unklar, da die persönliche Industrierente im Grunde der mechanische, oder kapitallose Arbeitslohn war, der als erste Art der Gewerbsteuer aufgestellt ward, während ein Gewerbe auch im weitesten Sinne des Kapitals gar nicht entbehren kann; Jakob nimmt daher in das Gewerbsteuersystem auch die „gemeinen Arbeiter" auf (§. 1069), was wieder die Natur der indirecten Steuern verwirren mußte; im übrigen sind die Grundzüge der Gewerbsteuerarten vollständig aufgestellt. Der Grundsatz jedoch, daß die Gewerbsteuer keine Steuer auf den bloßen Arbeitslohn sei, sondern auf den Reinertrag, den gewerbliches Kapital und Arbeit zusammen geben, ward nicht mehr klar festgehalten. Daher viel Unsicherheit und wenig Resultat, z. B. bei Lotz, III, 137 fg., und großer Mangel an festen Principien „über die Thätigkeitsäußerungen, die als gewerbsteuerpflichtig betrachtet werden" (Malchus, I, §. 54). Auch Hoffmann (S. 189 fg.) kommt zu keinem rechten Resultat; der Unterschied des Patentsteuersystems vom Gewerbsteuersystem wird nicht klar; die Frage entstand, ob nicht die Landwirthschaft auch als Gewerbe betrachtet und besteuert werden müsse (schon bei Malchus, I, 245), was sich nur daraus erklärt, daß man den Begriff des gewerblichen, also in seiner Masse durch Thätigkeit vermehrbaren Kapitals nicht aufstellte. Dazu kamen die Gesetzgebungen, die bald einen Theil der Gewerbe unbesteuert ließen, bald einen Theil der Gewerbsteuer als Personalsteuer (Sachsen) bezeichneten, sodaß noch Wirth (II, 443 fg.) die Gewerbsteuer ganz falsch unter die Steuer auf den Arbeitslohn rechnet, in die alte englische Unklarheit zurückfallend. Ueber die Verwechselung mit der reinen Personalsteuer s. unten. Wenn Prittwitz („Theorie der Steuern und Zölle") die Gewerbsteuer überhaupt verwirft, weil sie auf die Consumenten fällt, so bedarf das jetzt wol keiner Widerlegung mehr. Rau's Behandlung der Gewerbsteuer, in der er die Grundlage im Gewerbeverdienst einerseits und den Zins des verwendeten Kapitals andererseits aufstellt (§. 358 fg.), ist für die richtige Auffassung entscheidend geworden.

Pfeiffer, „Steuereinnahmen" II, 189 fg. hat sich wieder auf den Standpunkt gestellt, die Gewerbsteuer definitiv zu verurtheilen, im Grunde aber doch nur, weil er die Steuerumlegung für zu schwierig hält. Er zeigt übrigens von allen am deutlichsten, daß der Grund dieser Ansichten in der Schwierigkeit liegt, die immer entsteht, wenn man die Erwerbsteuer zugleich als Norm für die Besteuerung der Unternehmungen auffassen will.

II. System und Princip der Gewerbsteuer.

a. Wesen desselben.

Das System der Gewerbsteuer hat nun die Aufgabe, zuerst in dem Begriffe des Gewerbes das Object derselben so fest zu bestimmen, als dies möglich ist, dann das gesammte Gewerbleben zum Zwecke der gleichen Besteuerung auf gemeinschaftliche Steuereinheiten zu reduciren und endlich den Steuerfuß und mit demselben die Elemente der Verwaltung der Gewerbsteuer aufzustellen.

Die große, nie ganz vollständig zu überwindende Schwierigkeit dieser Aufgabe liegt darin, daß für keinen dieser drei Theile jemals eine absolut scharfe Grenze gezogen werden kann. Namentlich die deutsche Gewerbsteuergesetzgebung hat in dieser Beziehung das Aeußerste geleistet. Allein die Ueberzeugung von der Nothwendigkeit einer selbständigen Gewerbbesteuerung ist stets begleitet geblieben von dem Bewußtsein, daß hier die abstracten Kategorien und Klassen trotz aller scharfen Definition nicht ausreichen. Das lebendige und in Art und Umfang beständig wechselnde Gewerbe entzieht sich beständig den zu scharfen Bestimmungen, während allerdings andererseits, sowie man die ganze Steuerart hat aufgeben oder auch nur verwischen wollen, das specifische Wesen des Gewerbes die Steuer selbst wieder festgehalten hat. Dennoch hat der geschichtliche Gang der letztern die Elemente der Lösung dieser ganzen Frage ziemlich festgestellt und es wird nur darauf ankommen, dieselben zu einem möglichst einfachen Princip zu formuliren.

Dieses Princip nun ist durch die Natur des Gewerbes bestimmt. Der Reinertrag aller Arten der Gewerbe ist bei aller Gewerbefreiheit an denselben Orten und bei demselben Umfange *gleich*. Es ist daher *falsch*, von seiten der Gesetzgebung auf Einzelheiten des Betriebes einzugehen. Sie soll mit den Kategorien der Orts- und Betriebsklassen sich genügen lassen und statt des Systems von vielen einzelnen Steuerfüßen und einzelnen Bestimmungen *die Selbstbesteuerung durch Repartition* eintreten lassen. So wenig es möglich ist, je der Gewerbsteuer zu entbehren, so wenig ist es möglich, ohne volle und freie Thätigkeit der Selbst-

besteuerung dieselbe zu einer rationellen zu machen. Und das System der Gewerbsteuer hat zur Aufgabe, dieses Princip nach den einzelnen Elementen des Steuerbegriffs für die Gewerbsteuer durchzuführen.

Schon Jakob hat mit vollem Recht vor der Detailgesetzgebung in der Gewerbbesteuerung ausdrücklich gewarnt („Finanzwissenschaft", II, §. 960); nur gelangte er nicht zum Begriffe der Selbstbesteuerung. Hätte Pfeiffer dieselbe angewendet, wäre auch er wol weiter gekommen. Rau ist unschätzbar für alle einzelnen Fragen, wenig brauchbar für das Ganze.

b. Object der Gewerbsteuer. Gewerbsteuerkataster.

Das Object der Gewerbsteuer, das Gewerbe, soll die Finanzgesetzgebung gar nicht definiren. Sie kann den Begriff unbedenklich voraussetzen. Die Wissenschaft und das praktische Leben werden denselben in der Weise festhalten, daß alle Production, welche selbständige Maschinenkraft braucht, kein Gewerbe, sondern Industrie, daß aber jedes Unternehmen, welches durch persönliche Thätigkeit für individuelle Bedürfnisse producirt, ein Gewerbe ist. Eine Aufzählung der Gewerbe ist dabei unnütz oder führt geradezu zu Streit und Fehlern. Entsteht dann ein Streit, so wird auf Grundlage des obigen Begriffs die Entscheidung von Fall zu Fall leicht sein und die Selbstbesteuerung wird die Irrthümer und Mängel verbessern.

Dagegen ist es allerdings durchaus nothwendig, das Dasein des Gewerbes zu constatiren, um die Besteuerung möglich zu machen. Daraus folgt, daß der Beginn jeder gewerblichen Production angezeigt und diese Anzeige amtlich verzeichnet werden muß. Die Arten des Gewerbes ergeben sich als bekannte Kategorien von selbst. Die Aufzeichnung ist der Gewerbsteuerkataster. Es ist nicht richtig, Umfang und Kapital des Gewerbes amtlich in einem solchen Kataster zu verzeichnen, weil jede Angabe jeden Tag durch Veränderung der Verhältnisse falsch und dadurch ganz unnütz werden kann; diese Angaben, unabweisbar nothwendig für die Bestimmung des Steuerbetrags, gehören der Selbstbesteuerung (s. unten). Es ist aber auch nicht richtig, ohne allen Kataster die Gewerbsteuer aufzulegen; damit ist zuletzt jede

Controle für die letztere verloren. Die deutschen Gesetzgebungen begehen den Irrthum, den Kataster auch über den Umfang des Betriebs (Zahl der Arbeiter, Gesellen ꝛc.) auszudehnen, was nur für die industriellen Unternehmungen Sinn hat. Die englische Gesetzgebung begeht den Irrthum, gegen den Kataster gleichgültig zu sein. Die französische hat mit beiden das gemein, statt der Repartition die individuelle Besteuerung festzuhalten. In Deutschland und Frankreich hat daher das Gesetz zu viel, in England hat es zu wenig gefordert.

Der Unterschied des Katasters für die Gewerbe vom Grundkataster besteht demnach darin, daß der erstere keine Einschätzung und also keine gesetzlich vorgeschriebene Messung der Steuerquelle (Ertragsfähigkeit) des einzelnen Steuerobjects enthält, wie der zweite. Die Gleichheit beider und damit ihr Unterschied von der eigentlichen Einkommensteuer besteht darin, daß sie das Steuerobject selbständig hinstellen und damit eine directe, auf dem speciellen Ertrage desselben beruhende Steuer möglich machen.

Die Messung des Gewerbes als Steuerobject dagegen hat demnach ihre festen gesetzlichen Normen, wie jede directe Steuer.

Die Bestimmungen über die Einrichtung des Gewerbsteuerkatasters, wo derselbe vorhanden ist, hängen natürlich davon ab, ob die Besteuerung rein amtlich oder durch Selbstbesteuerung erfolgt. Die Anzeige des Gewerbes und die Katastrirung desselben ist jedoch wol auf dem ganzen Continent anerkannt; in Frankreich und Deutschland hat man daneben auch das ganze System des Ortes und Betriebs desselben aufgenommen (s. unten). Hier liegt der Mangel darin, daß der Selbstbesteuerung zu wenig Raum gegeben ist. Was der Kataster thun kann, ergibt erst das Folgende.

c. Die Klassification der Gewerbsteuereinheit und die Gewerbsteuerklassen.

Die Klassification der Gewerbsteuer (Gewerbsteuerobjecte) entsteht nun, indem die große Verschiedenheit der Gewerbe eine Gleichheit des Steuerbetrags für alle nicht möglich macht. Ihre Aufgabe ist es, vermöge der Klassen die Grundlage für die Bestimmung der Steuerquelle — des Ertrages — jedes einzelnen Gewerbes zu finden. Sie ist daher von entscheidender Wichtigkeit.

Bisher galten hier, in engster Verbindung mit dem Steuerfuß, zwei Systeme, die im ganzen wie im einzelnen so sehr voneinander verschieden sind, daß man für die rationelle Besteuerung gewiß zu dem dritten wird übergehen müssen.

Das erste System ist das englische, das (neben der Lizenztaxe, s. unten) gar keine Klassification hat und braucht, weil die ganze Besteuerung auf der Selbstschätzung beruht.

Das zweite ist das französisch-deutsche, das umgekehrt die ganze Klassification in einen weitläufigen Kataster rein amtlich vollziehen läßt und daran den Steuerfuß anschließt. Dem ersten mangelt die objective Gewißheit, dem zweiten die Fähigkeit, dem Wechsel der Steuerquelle, ja selbst des Umfangs im Betriebe zu folgen. Beide erreichen daher ihren Zweck nicht. Es ist aber klar, daß dem einen fehlt, was das andere besitzt. Die richtige Klassification als unabweisbare Grundlage der richtigen Besteuerung muß daher durch Verbindung beider gefunden werden. Diese nun besteht in Folgendem.

Die Einheit ist stets das Gewerbe als solches. Es ist falsch, sie in den Hülfsmitteln zu suchen, wie in der Zahl der Arbeiter 2c.

Die Klassification als die Messung der Verschiedenheit der Steuerquelle beruht nun auf den zwei Momenten des äußern Umfanges und der innern Ertragsfähigkeit. Darin stimmen alle Gewerbsteuergesetzgebungen des Continents ziemlich überein. Der Maßstab ist dann für den ersten die Ortsklasse, für den zweiten die Betriebsklasse.

Die Ortsklasse beruht auf dem einfachen wirthschaftlichen Satze, daß der Umfang des Absatzes der Producte für den Umfang des Reinertrags wenigstens in seinem Minimum entscheidend ist; der Umfang des Absatzes beruht aber wieder auf der Größe des Ortes, in welchem das Gewerbe betrieben wird, weil dieser Ort den natürlichen Markt für die Erzeugnisse desselben bildet. Auf diese Weise ist die Eintheilung der Ortschaften nach ihrer Einwohnerzahl die erste Grundlage für die Aufstellung eines verschiedenen Maßes der Steuerkraft gleichnamiger, aber mit ungleichem Erfolge betriebener Gewerbe. Dadurch ergibt sich eine den größten Theil aller Gewerbe umfassende Klassification derselben, des alb nennen wir sie am besten die Ortsklassen.

Die Betriebsklasse entsteht durch die Bestimmung der Größe des Anlage- und Betriebskapitals, welches in der Unternehmung zur Production verwendet wird. Die Schwierigkeit, diese Größe zu bestimmen, bedarf keiner Erörterung. Das nächste Moment für dieselbe ist indeß der Umfang des unbeweglichen Kapitals, entweder der für den Betrieb nothwendigen Grundfläche, oder der Gebäude oder sonstigen unbeweglichen Einrichtungen. Das entferntere Moment ist der Umfang des Betriebes selbst, der stets sehr schwer zu schätzen sein wird. Aus beiden zugleich werden dann Durchschnitte gebildet, welche eine die Gesammtheit der betreffenden Gewerbe umfassende Klassification derselben ergeben, und zwar so, daß jede Art der Gewerbe wieder innerhalb jedes Ortes der Klassification unterliegt. Die hieraus sich ergebenden Klassen nennen wir die Betriebsklassen. Dahin gehören namentlich die Zahl und Art der Arbeiter und zweitens die Zahl und Art der Werkzeuge oder Betriebsmittel.

Die Richtigkeit jedes Steuersystems für die Gewerbe wird nun stets zuerst auf der Richtigkeit der aufgestellten Ortsklassen einerseits und der Betriebsklassen andererseits beruhen. Die Grenze für beide Arten oder Klassen liegt dabei schon in der Natur der Betriebe selbst. Von der örtlichen Klassification sind nämlich diejenigen Unternehmungen ausgeschlossen, die für ihren Erwerb entweder nicht auf einen bestimmten Ort angewiesen sind, oder die nur an einem bestimmten Orte betrieben werden können. Bei diesen ist eine Bestimmung ihrer Steuerkraft nur nach dem Umfange ihres Kapitals, sei es des beweglichen oder des unbeweglichen, möglich; man kann sie in der Finanzwissenschaft die Betriebsklassengewerbe nennen. Doch werden diese Gewerbe stets die Ausnahme bilden.

Im allgemeinen besteht daher die Klassification aus einem Schema, welches durch diese beiden Elemente der Größe des Orts und des Umfangs der Unternehmung in der Weise gebildet wird, daß alle Orte nach ihrer Einwohnerzahl in gewisse (4—7) und alle Unternehmungen nach ihrem Umfange in eine Reihe sehr verschiedener Haupt- und Unterabtheilungen getheilt werden, sodaß damit für jede einzelne wirklich vorhandene Unternehmung in diesem Schema ein Platz ist, der dann wieder den Steuerfuß für dieselbe bestimmt.

Denkt man sich nun diese Klassification nach den Orts- und Betriebsklassen amtlich vollzogen und jedes einzelne Gewerbe nach dem zu diesem Ende aufgestellten Schema mit Ober- und Unterabtheilungen genau registrirt und beständig in Evidenz gehalten, so entsteht das, was wir den eigentlichen Gewerbsteuerkataster zu nennen pflegen; wird dann jede Rubrik mit ihrem eigenthümlichen Steuerfuße belegt, so haben wir das, was wir als die Katastralbesteuerung der Gewerbe kennen.

Offenbar liegt nun der Mangel dieser Besteuerung darin, daß nicht blos der Reinertrag (oder die Steuerquelle) dadurch sehr unsicher wird, sondern daß der Kataster ganz unfähig ist, dem wechselnden Umfange zu folgen; es ist leicht, die Ortsklassen annähernd richtig zu bestimmen, aber unthunlich, die einzelnen Gewerbe in die Betriebsklassen genau einzuschätzen, um so unthunlicher, je größer der Ort und je häufiger der Wechsel in der Zahl der Hülfsarbeiter ꝛc. ist. Dennoch wäre die höchste Form der Gewerbsteuer erreicht, wenn dies geschehen könnte; und kaum wird es ein anderes Mittel geben, der Aufgabe zu genügen.

Um dieselbe daher zu lösen, gibt es nur Einen Weg. Die Finanzverwaltung muß die Ortsklassen — so wenig als möglich bestimmen. Für diese Ortsklassen muß sie Gewerbsteuergemeinden aufstellen und diese müssen nun jedem Einzelnen nach dem von den letztern aufzuweisenden, von ihnen selbst zu beurtheilenden Umfange seines Gewerbes klassificiren. Denn nur die Gewerbtreibenden selbst sind im Stande, dem Wechsel des Umfangs zu folgen und die übrigen Momente, welche auf den Reinertrag Einfluß haben, zu schätzen. Es scheint dabei sehr zweckmäßig, feste Klassen zu Grunde zu legen, oder auch, dieselben in jährlichen Zeiträumen zu revidiren. Wir würden daher sagen, daß die Ortsklassification amtlich, die Betriebsklassification durch die Selbstbesteuerung geschehen soll. Natürlich wird damit ein Recurs gegen die letztere bei der höhern Stelle stets verbunden sein. Ebenso selbstverständlich ist die Bildung eines Steuerausschusses in der betreffenden Steuergemeinde, sowie die Führung eines Protokolls über die Klassificirung der einzelnen Gewerbe, wobei über den Umfang des Betriebs ein Beweis zugelassen werden muß.

Ist das nun geschehen, so sind die Steuerobjecte festge-

ſtellt und gemeſſen und jetzt kann der Steuerfuß beſtimmt und erhoben werden.

Es kann wol nicht viel nützen, mit Pfeiffer die Klaſſification als ſolche wegen ihrer Schwierigkeit zu verurtheilen. Es wird aber darauf ankommen, ſie zu überwinden. Das aber ſteht im engſten Verhältniß zur Beſtimmung des Steuerfußes.

d. Der Gewerbſteuerfuß. (Kataſtral-, Einkommen- und Repartitionsſteuerfuß).

Der Gewerbſteuerfuß iſt nun die directe Steuer, welche auf die durch die Klaſſification beſtimmte Steuereinheit des Gewerbes gelegt wird. Da aber die Steuerquelle bei dem Gewerbe nicht wie bei dem Grundbeſitz ausgerechnet werden kann, ſo wird der Steuerfuß des Gewerbes ſtets nur in annähernder Weiſe ſein eigentliches Ziel erreichen, ein Procentſatz des Steuereinkommens zu ſein. Die beiden beſtehenden Formen der Beſtimmung des Steuerfußes entſprechen nun den beiden Formen der Klaſſification.

Der Kataſtralſteuerfuß enthält für jedes Gewerbe in Gemäßheit der Combination der Orts- und Betriebsklaſſe einen feſten Steuerbetrag, ſodaß dadurch ſo viel Steuerfüße erſcheinen, als die Zahl iſt, welche ſich durch die Multiplication der Zahl der Orts- mit der der Betriebsklaſſen ergibt.

Der Einkommenſteuerfuß ergibt ſich, wenn jedes Gewerbe ſein Reineinkommen ſelbſt ſchätzt; der Fuß der Gewerbſteuer iſt dabei wenigſtens grundſätzlich derſelbe wie für alle andern directen Steuern; Steuereinheit iſt 100; Steuerfuß ein Procentſatz.

Beide genügen aus demſelben Grunde nicht, den wir ſchon bei der Klaſſification angeführt haben. Hält man die obige Scheidung der Orts- und Betriebsklaſſenbeſteuerung durch Finanzverwaltung und Selbſtbeſteuerung feſt, ſo ergibt ſich vielmehr folgende Grundform als Analogon der Grundbeſteuerung.

Die Gewerbbeſteuerung hat nicht von der Individualbeſteuerung auszugehen. Es muß durch das Geſetz die Geſammtſumme feſtgeſtellt werden, welche die Gewerbe des ganzen Staates aufbringen ſollen. Dieſe wird dann auf Grundlage der ſtatiſtiſchen Daten über die Landſchaften vertheilt; die Landſchaften vertheilen ſie an die Steuergemeinden und dieſe an die Einzelnen. Der

Steuerfuß fällt allerdings auch hier mit dem Steuerbetrage zusammen, allein die Individualbesteuerung ist damit eine Selbstbesteuerung, bei der die Finanzverwaltung nur die höhere Instanz bildet und zugleich die Steuererhebung hat. Das Verfahren vor dem Gewerbsteuerausschuß muß dabei, wie die Bildung desselben, gesetzlich bestimmt werden. Ebenso muß der Grundsatz gesetzlich ausgesprochen werden, daß die Steuergemeinde für die Aufbringung der ganzen Summe haftet, da diese Haftung die Sicherheit für die Einbringung, aber auch für die richtige Vertheilung darbietet.

Die Einzelheiten dieses Systems sind dann Sache der Finanzverwaltung.

Wir glauben nun nicht blos, daß erst auf diese Weise ein richtiges Gewerbsteuersystem geschaffen werden kann, sondern daß auch nur dadurch eine Vergleichung der bestehenden Systeme möglich ist. Die Grundzüge der letztern sind folgende.

III. Vergleichung der positiven Gesetzgebung. Das englische, das französische, das deutsche, das preußische und das österreichische System.

Die Verschiedenheit der einzelnen Bestimmungen der Gewerbsteuer in den Hauptstaaten Europas ist nun im einzelnen so groß, daß wir die leitenden Principien derselben als Basis eingehender Vergleichung nunmehr neben das obige rationelle System hinstellen können.

England hat ein doppeltes System der Besteuerung der Gewerbe. Der erste Theil derselben ist der Rest der alten ständischen Gewerbsteuer und erscheint als das System der „Licenses" Gewerbconcessionen. Diese sind nur für bestimmte Gewerbe aufgestellt, unterliegen auch nicht einem beweglichen, sondern einem festen Steuerfuß und haben deshalb auch weder Orts- noch Betriebsklassen, sondern sind allenthalben gleich besteuert. — Der zweite Theil der englischen Besteuerung ist in der Einkommensteuer enthalten; sie geschieht durch Selbstschätzung des Reinertrags durch den Besteuerten vermittelst der Ausfüllung der Schedula D. der Income tax; der Steuerfuß ist auf die Einheit des Pfund Ster-

ling gelegt und wird gesetzlich mit der ganzen Einkommensteuer bestimmt. So stehen hier zwei Systeme ganz unvermittelt nebeneinander, und dieser Mangel an gegenseitiger Beziehung ist neben dem eines Katasters der formal klarste Unterschied zwischen England und den übrigen Staaten. Die englische Gewerbsteuer nach der Income tax läßt übrigens grundsätzlich keine Scheidung der Gewerbe, des Verdienstes und der Unternehmung zu; alle fallen nach gleichen Grundsätzen unter die Berechnung des Einkommens aus ihrer wirthschaftlichen Unternehmung. In der That ist daher hier die Selbstbesteuerung ganz an die Stelle der systematischen Besteuerung getreten.

Wesentlich anders ist die Gewerbbesteuerung Frankreichs — Droit de patente — entschieden die künstlichste und daher an und für sich die verkehrteste in Europa.

Zuerst muß von derselben die License wohl unterschieden werden, welch letztere in der That nur eine Form der indirecten Besteuerung ist (Fabrikationssteuer, als Besteuerung nicht des Erwerbs des Unternehmens aus der Production, sondern des Products selbst, um in ihm die Consumtion zu treffen, s. unter indirecte Steuern) weshalb auch naturgemäß die License neben dem Droit de patente von den Producenten der Nahrungsmittel getrennt werden.

Die leitenden Grundsätze des Droit de patente sind in folgenden Punkten zusammenzufassen: a. Eintheilung in vier Kategorien, von denen nur die erste das eigentliche Gewerbe, die zweite und dritte die Unternehmungen, die vierte die Verdienststeuer betrifft, während wieder von der letztern eine große Menge zum Theil ganz unmotivirter Ausnahmen bestehen; die Klassification beruht allerdings auf dem Unterschiede der Ortsklassen, die sehr künstlich zusammengestellt sind, und dem der Betriebsklassen, die aber ausschließlich auf dem Unterschiede des Miethwerthes der zum Betriebe nöthigen Gebäude beruhen — also zuletzt nur eine zweite Form der Ortsklasse. Der Steuerfuß ist darnach ein fester (Droit fixe) nach den Ortsklassen, ein veränderlicher (Droit variable) nach den Miethpreisen. Es ist dadurch allerdings angestrebt, alle Differenzen des Gewerbbetriebs in den Verschiedenheiten des Gewerbsteuerfußes wieder erscheinen zu lassen; allein blos die Ortsklassen erzeugen damit 64 Steuerfüße, zu denen noch die reinen

veränderlichen hinzukommen, sodaß eine Uebersicht so gut als unmöglich ist. Der Gewerbsteuerkataster kommt dann blos amtlich zu Stande; alle drei Jahre Revision; daß der Miethraum auf den Werth der Production und oft sogar auf die Quantität derselben keinen Einfluß hat, wird nicht beachtet. Die Feststellung des Steuerbetrags durch den Maire ist aber eins der Elemente, durch welche die Bureaukratie Frankreich im einzelnen beherrscht.

Die deutschen Gesetzgebungen über die Gewerbsteuer sind nun im allgemeinen aus dem französischen Muster hervorgegangen. Sie beruhen fast alle, wie ihr Vorbild, auf dem Grundsatze, die Orts- und Betriebsklassen zu unterscheiden und durch beide eine möglichst große Anzahl von Steuerfüßen hervorzubringen; sie haben wol alle ihre gesetzlich vorgeschriebenen Gewerbsteuerkataster mit der Pflicht der Anzeige und der Evidenzhaltung und bieten daher ein dem französischen Systeme sehr ähnliches Bild dar. Aber auf Einem Punkte wenigstens sind die unsern wesentlich von demselben verschieden. Sie legen nämlich nicht das Gewerbe an sich zu Grunde, sondern haben als Steuerobjecte lauter einzelne Arten der Gewerbe nebeneinander, meist die alten zünftigen Gewerbsarten; ebendeshalb bestimmen sie die Betriebsklassen nicht nach dem Miethwerth der Localitäten, sondern meist nach der Zahl der Hülfsarbeiter, und zwar meist der Gesellen und Lehrlinge, was allerdings von einer Seite ein viel richtigerer Standpunkt ist, andererseits aber praktisch um so weniger durchführbar erscheint, als eben diese Arbeiter auch während des Jahres beständig wechseln. Es entsteht dadurch das Verhältniß, daß fast nur die kleinen Gewerbe in den kleinen Orten wirklich so besteuert werden, wie das Steuergesetz es fordert. Uebrigens haben sie mit dem französischen Droit de patente die Individualbemessung gemein; von Selbstschätzung ist dabei keine Rede.

Wesentlich davon verschieden sind nun das preußische und das österreichische System.

Das preußische System beruht darauf, daß für jeden Ort eine Gewerbsteuersumme berechnet wird, welche dann durch die im Gewerbkataster aufgezeichneten Gewerbtreibenden selbst vertheilt wird. Hier ist daher der Grundgedanke, den wir eben aufgestellt haben, in der einen Hauptsache zur Geltung gelangt, und

Preußens Gewerbsteuer zeichnet sich damit höchst vortheilhaft vor allen andern aus. Allein einerseits fehlt ihm der einfache Begriff des Gewerbes, andererseits sind eine Menge von einzelnen Vorschriften übriggeblieben, welche viel zu sehr ins Detail gehen, um eine freie Selbstschätzung möglich zu machen, namentlich, was schon Hoffmann rügt, in Beziehung auf die Waarenvorräthe, endlich ist die Scheidung der Arten zu streng durchgeführt. Aber bei vielen Unzukömmlichkeiten ist es in seinem Princip das beste deutsche Gewerbsteuergesetz; ihm fehlt nur Eins, die Fähigkeit, sich vollständig an den wirklichen Reinertrag anzuschließen.

Das ist nun der Punkt, auf welchem die österreichische Gewerbbesteuerung eine hoch beachtenswerthe Stellung angenommen hat. Sie hat nämlich wie England zwei Systeme, die in eigenthümlicher Weise miteinander verbunden sind. Das erste ist allerdings kein anderes als das französisch-deutsche, mit den Gewerbsarten und der Aufnahme der Unternehmungen und zum Theil der Verdienststeuer; das Gesetz dafür ist das erste Gewerbsteuerpatent vom 20. Dec. 1812. Das zweite besteht aber in der Aufnahme des englischen Princips der Einkommensteuer in Verbindung mit der durch das Gesetz von 1812 vorgeschriebenen festen Gewerbsteuer, und zwar in der Weise, daß jedes nach dem letztern Gesetze ordnungsmäßig katastrirte Gewerbe zuerst den festen Gewerbsteuerfuß von 1812 (mit dem durch das Einkommensteuergesetz von 1849 eingeführten Zuschlage von 33⅓ Proc. desselben) ohne Rücksicht auf den Reinertrag zahlen muß, daß er aber nach dem Einkommensteuergesetz außerdem sein gewerbliches Einkommen selbst zu schätzen hat; der Steuerfuß dieses Einkommens (5 Proc.) kann mithin einen Steuerbetrag geben, der größer, oder aber auch der kleiner ist, als der gesetzliche von 1812; im ersten Falle zahlt er das Mehr als Einkommensteuer, im zweiten aber hat er demnach den Betrag nach dem Gesetz von 1812 plus ein Drittel als feste Steuer als Minimum zu zahlen. Das System ist unbedingt besser als das deutsche; es hat aber den großen Nachtheil, daß die kleinen Gewerbe ganz sicher in ihrem Steuerbetrage erhöht sind, während die großen nach dem Fuße der Gewerbsteuer nicht hinreichend und zum Theil nicht rationell getroffen werden. Wenn man übrigens das Princip der Repartition diesem Systeme hinzufügte, so würde damit, unter gleichzeitiger Beschränkung desselben

rein persönlichem Kapital ruht (Schriftsteller, Gelehrte, Künstler u. s. w.) besteuerte, was, obwol der Form nach eine Einkommensteuer, in der Wirklichkeit eine Gewerbsteuer war. Die ungarische Personalerwerbsteuer vom 2. Nov. 1850 war die Ausdehnung des Princips der Erwerbsteuer auf die ungarischen Länder in der Form einer Klassensteuer, jedoch nur für die niedern Klassen berechnet. Sie hat durchaus den Charakter einer Uebergangssteuer. Ueber sie wie über die Verhältnisse von Siebenbürgen vgl. die „Tafeln", S. XXXIX, und Chlupp, §. 151. Pfeiffer hat die ganze Einkommensteuer von 1849 bei seiner Angabe weggelassen, a. a. O., S. 216, 217. Viele einzelne Angaben bei Rau, a. a. O. Es ist kein Zweifel, daß diese ganze Gesetzgebung noch mitten in der Entwickelung begriffen ist; vielleicht daß es uns gelingt, zu zeigen, daß der Fortschritt hier nicht so sehr das Detail, als die principielle Scheidung der Gewerb- von der Verdienst- und Unternehmungssteuer zur Voraussetzung hat.

B. Die persönliche Erwerbsteuer (Verdienststeuer — Lohnsteuer.)

I. Begriff. Unterscheidung von verwandten Steuerarten.

Die zweite vollkommen selbständige Art der Erwerbsteuer ist diejenige, welche wir die persönliche Erwerb- oder Verdienststeuer nennen. Die Bestimmung derselben in Begriff und System ist an sich einfach, sowie man sich von der historischen Bedeutung losmacht und die Sache an sich betrachtet. Ihre Grundlage ist das persönliche Kapital.

Das persönliche Kapital entsteht, wenn die persönlichen Kräfte durch eigens darauf gerichtete Kapitals- und Arbeitsverwendung productionsfähig gemacht werden. Das persönliche Kapital ist daher ein Product wie das Güterkapital, und unterscheidet sich dadurch von der gleichfalls erwerbsfähigen natürlichen Arbeitskraft, welche mit dem Menschen selbst entsteht und durch den Erwerb selbst ausgebildet wird. Der Erwerb des persönlichen Kapitals muß eben deshalb stets ein höherer sein, als der der natürlichen Arbeitskraft, weil er zugleich die Verzinsung und Amortisation des auf die Bildung dieses natürlichen Kapitals verwendeten Güterkapitals neben den Bedingungen der Existenz des Erwerbenden enthalten muß. Und darin liegt auch sein Verhältniß zur Erwerbsteuer.

Während nämlich bei dem Gewerbe das persönliche Kapital zwar mit dem gewerblichen verbunden, oder auch durch daſſelbe ſowol in Entwickelung als in Umfang beſchränkt iſt, iſt das perſönliche Kapital ganz frei und in ſeiner Erwerbsfähigkeit ganz unbegrenzt. Es hat daher ſein Steuerobject in der Form, in der es ſich erwerbend verwerthet; es hat ſeine ſelbſtändige Steuerquelle in dem Ertrage dieſer Verwendung; es findet ſeine Steuereinheit in der Decimalſtelle dieſes Ertrags und ſeinen Steuerfuß in dem Verhältniſſe des letztern zur Reproduction des durch die Verwendung für den Ertrag ſelbſt ſich allmählich verzehrenden perſönlichen Kapitals, das mit der männlichen Kraft entſteht und mit derſelben zu Grunde geht. Es ſcheidet ſich in allen Punkten ſtreng von der natürlichen oder mechaniſchen Arbeitskraft, weil ſein Product ſtets neben der letztern aus der Verwendung jenes geiſtigen Kapitals beſteht, und während wir daher den Preis des erſtern den Lohn (Arbeitslohn) nennen, nennen wir den Preis des letztern mit mehrern Namen, Gehalt, Honorar, Verdienſt ꝛc. Es ſcheidet ſich ebenſo beſtimmt vom Gewerbe, indem ſein Product nicht ein Erzeugniß, ſondern eine Leiſtung iſt. Es ſcheidet ſich endlich von der Unternehmung, indem es zum Object nicht ein ſelbſtändiges Güterkapital, ſondern nur die erworbene perſönliche Fähigkeit hat. Aber eben deshalb iſt es ſeinerſeits ſchwer meßbar; und deswegen kommt es immer erſt als zweites Stadium der Erwerbſteuer zur rechten Geltung. Seine Geſchichte enthält daher die langſame Loslöſung theils von der Beſteuerung des Arbeitslohnes in der Kopfſteuer, theils von der Gewerbſteuer. Dieſer Proceß ſcheint nun keineswegs vollendet. Die Beſteuerung des rein perſönlichen Erwerbs iſt noch faſt durchaus in der Kindheit, und die Syſteme des poſitiven Rechts ſind noch ſo wenig einig, daß wir zuerſt die Unterſchiede derſelben von den verwandten Erſcheinungen und Bezeichnungen vor allen Dingen erſt feſtſtellen müſſen.

Die Kopfſteuer iſt diejenige Beſteuerung, deren Steuerobject die Perſon iſt, und zwar ohne Rückſicht auf ihren Erwerb, ihr Kapital oder ihren Conſum. Sie iſt deshalb die allerdings roheſte Form aller Beſteuerung des perſönlichen Lebens; aber ſie enthält dafür auch im Keime alle andern Arten der Beſteuerung des letztern. Sie kann nur bei unfreien Völkern vorkommen, weil

ſie die Nichtberückſichtigung des Beſitzes zur Vorausſetzung hat. Ihr ſpecifiſcher Charakter iſt der geringe, aber gleiche Steuerfuß für alle Perſonen. Sowie man nun die übrigen Elemente zur Geltung bringt, entſtehen die übrigen verwandten Arten derſelben.

Die Vermögensſteuer entſteht, wenn man ſtatt der Perſon die wirthſchaftliche Perſönlichkeit ſelbſt, und als Object das Güter- und Werthkapital derſelben annimmt. Sie kann nur dadurch als Art der Perſonalſteuer betrachtet werden, daß die Perſon als ſolche Steuerſubject iſt; ihr Charakter iſt Gleichheit des Steuerfußes für jede Vermögenseinheit, aber Rückſichtsloſigkeit gegen den Ertrag oder die Steuerquelle.

Nimmt man dagegen als eigentliches Steuerobject nicht mehr die Perſon als ſolche, ſondern die Verzehrung derſelben, ſo wird aus der eigentlichen Kopfſteuer nur noch eine Form der Verzehrungsſteuer, die durch ihre Mangelhaftigkeit zur Klaſſenſteuer übergeht. Ihr Charakter iſt, daß zwar jede Perſon Steuerſubject iſt, daß aber der Steuerfuß nach dem Erwerbe überhaupt bemeſſen wird, ohne die Steuereinheit im Kapital zu ſuchen.

Verbindet man wieder mit der Perſon den Erwerb derſelben überhaupt, ſo wird aus der Kopfſteuer das, was wir die Perſonalerwerbſteuer oder Perſonaleinkommenſteuer nennen. Ihr Charakter iſt, daß die Steuerquelle des Gewerbes ungeſchieden mit der des perſönlichen Erwerbes zuſammengefaßt wird und dadurch die feſte Meſſung auch bei dem Kapitalertrag durch allgemeine Schätzung verloren geht. Läßt man dieſelbe zugleich an die Stelle des ganzen oder eines größern Theils der Verzehrungsſteuer treten, ſo iſt ſie eine Verbindung der Gewerb-, Verzehrungs- und perſönlichen Erwerbſteuer.

Es iſt nun einleuchtend, daß alle dieſe Steuern niedere Formen der Beſteuerung enthalten, indem ſie jeder feſten Beſtimmung des Steuerobjects und der Steuerquelle entbehren und daher keine rationelle Beſteuerung zulaſſen. Erſt da, wo ſich die Gewerbſteuer einerſeits und die Verzehrungsſteuer andererſeits ſelbſtändig entwickeln, entſteht die Erkenntniß, daß der perſönliche Erwerb in ſeiner Selbſtändigkeit ein Steuerobject iſt, das durch keine Steuer betroffen iſt. Und jetzt tritt die letzte Scheidung ein, die Scheidung der Lohnſteuer von der perſönlichen Erwerbſteuer.

Die Lohnſteuer iſt nämlich diejenige, deren Object und Quelle der mechaniſche Arbeitslohn iſt. Sie erſcheint als falſch, indem der Arbeitslohn bereits durch die Verzehrungsſteuer getroffen wird und ein Erſatz der letztern durch die erſtere zur ungleichen Beſteuerung führt. So bleibt nur noch die letzte Steuer übrig, die Beſteuerung des Einkommens aus dem perſönlichen Kapital in ſeiner obigen Unterſcheidung von dem natürlichen; und *dies* iſt die *perſönliche Erwerbſteuer* in ihrem Unterſchiede von der Gewerb- und der Unternehmungsſteuer. Und nachdem dies feſtſteht, können wir jetzt die Elemente ihres Syſtems beſtimmen.

Es iſt wol kein Zweifel, daß der mannichfache Streit über die Perſonal- oder Kopfſteuer, wie derſelbe ſeit Adam Smith, Bd. IV, entſtanden und bis auf unſere Zeit fortgeführt iſt, nur erklärlich wird durch den Mangel an ſtrenger Scheidung jener verwandten Erſcheinungen. In der That ſind die Geſetzgebungen, namentlich in Deutſchland, hier weiter als die Theorie. S. die Literatur bei Lotz, „Staatswirthſchaft", III, §. 140; Malchus, „Finanzwiſſenſchaft", II, §. 41; Rau, II, §. 38; Pfeiffer, S. 220. Praktiſch haben erſt die Beſoldungs- und die Einkommenſteuern uns über das Weſen jener Steuer klar machen können.

II. Princip und Syſtem derſelben.

Scheidet man nun auf dieſe Weiſe die perſönliche Erwerbſteuer von den verwandten Arten, ſo ergeben ſich für Princip und Syſtem derſelben folgende Grundſätze.

a. *Principien.* Das Steuerobject iſt jeder Erwerb durch Verwendung von perſönlichem Kapital im obigen Sinne. Steuerquelle iſt ſeinem Begriffe nach auch hier der Ueberſchuß des Ertrags über die Ertragsbedingungen und das Analogon der Amortiſation des Kapitals. Die Steuereinheit kann keine andere ſein als eine Decimalſtelle in Geld. Der wichtigſte Grundſatz iſt, daß der Steuerfuß nur *ein niedriger ſein darf*, und zwar aus zwei Gründen. Erſtlich, weil bei hohem Steuerfuß ſich der perſönliche Erwerb der Beſteuerung leicht und ſchnell entzieht, zweitens aber, weil die Kapitalbildung eine viel größere ſein muß als bei der Gewerbſteuer, da durch die Verwerthung der Leiſtung das Kapital ſelbſt mit conſumirt wird, plötzlich verloren gehen kann, und trotzdem der Erwerb höchſt unſicher iſt. Das hat

ſeine entſcheidende Folge für die Verwaltungsgrundſätze dieſer Steuer.

Die Frage nach dem Steuerſubject fällt dagegen zuſammen mit der nach den Arten oder dem eigentlichen Syſtem der Steuer.

Die Steuerverwaltung hat nun einen ganz andern Charakter als bei der Erwerbſteuer. Ihr Princip iſt anſtatt einer Repartitions-, eine Individualſteuer. Die Grundlage derſelben iſt nicht wie bei jener ein Gewerbſteuerkataſter, ſondern die individuale Angabe. Dieſe wieder wird gerade bei dieſer Steuer ſtets eine Selbſtſchätzung ſein. Dabei macht die Natur dieſer Steuer für die meiſten Arten derſelben eine genaue Angabe einerſeits und eine Controle andererſeits unthunlich. Das Object der Selbſtſchätzung ſoll daher nicht der Geſammtertrag, ſondern eben nur der Reinertrag ſein. Derſelbe wird um ſo genauer ausfallen, je geringer der Steuerfuß iſt.

Hier iſt nun der Punkt, wo das Exiſtenzminimum zur eigentlichen Geltung gelangt. Der ganze Ertrag des perſönlichen Erwerbs erſcheint immer in einer Summe baaren Geldes; daher ſtets große Neigung, denſelben auch ganz als Reinertrag zu behandeln. Es iſt klar, daß dies falſch iſt. Vielmehr bildet diejenige Summe, welche der entſprechende Unterhalt des Steuerſubjects fordert, addirt zu der Summe, welche das Analogon der Amortiſation iſt — Sicherung der Exiſtenz, wenn die Fähigkeiten nicht mehr ausreichen — dasjenige, was wir das Exiſtenzminimum zu nennen haben. Die letztere kann auch ganz wohl gemeſſen werden; ſie iſt gleich dem Betrage einer Verſicherungsſumme für eine Leibrente nach fünfundzwanzigjähriger Arbeit — alſo etwa vom funfzigſten Lebensjahre an. Wo der Erwerb ſo gering iſt, daß eine ſolche Verſicherungsſumme nicht gezahlt werden kann, da ſoll Steuerfreiheit ſein, denn der Ertrag hat hier ſchon die Natur eines Lohnes, und jene Beſteuerung muß mit der Lohn- und Kopfſteuer gänzlich verworfen werden; oder: die Steuerpflicht beginnt überhaupt erſt bei einem gewiſſen Einkommen. Der Steuerfuß muß ein niederer ſein. Die Vorſtellung, daß bei größerm Roheinkommen der Reinertrag oder Ueberſchuß progreſſiv ſteige, hat hier vielfach den progreſſiven Steuerfuß anwenden laſſen. Er iſt aber hier ſowol falſch als auf allen andern Punkten. Die Steuererhebung aber iſt keine gleichartige, ſondern richtet ſich nach

ſoldete; Steuereinheit iſt 100; Steuerfuß iſt ein Procentſatz; die Beſteuerung hat die Angaben des Angeſtellten zur Grundlage, natürlich unter Beſtätigung ſeines Gehaltgebers; die Aufzeichnung der Beſoldeten iſt das Analogon des Kataſters; für den Staatsdienſt iſt das Schema dieſer Kataſter. Zweckmäßig iſt die Einholung bei dem Gehaltgeber, bei den Beſoldungen als Abzug, wobei nur nicht, wie gewöhnlich, vergeſſen werden darf, daß ein Quittungsſtempel mit ſteigendem Stempelfuß für den Bezug des Gehalts nichts iſt als eine doppelte Beſteuerung. Kleinere Gehalte ſind aus dem obigen Grunde ſteuerfrei. Indeß muß Ein Punkt beſonders hervorgehoben werden.

Der Regel nach wird nämlich gerade bei dieſer Steuer überſehen, daß der Gehalt nicht das Rein-, ſondern das Roheinkommen des Beſoldeten iſt, und daß man, um die gerechte Beſteuerung zu finden, denjenigen Theil des Gehalts beſtimmen muß, der von dem Beſoldeten als Ueberſchuß erſpart werden kann. Erſt dieſer Theil iſt die eigentliche Steuerquelle, und es iſt in den meiſten Fällen kein Zweifel, daß dieſer Theil ein ſo geringer iſt, daß jede Gehaltsbeſteuerung dem Betreffenden ſchwer fällt, wenn man das Obige nicht erwägt. Nimmt man alſo, wie es namentlich in Oeſterreich geſchieht, das Hundert des Gehalts als Steuereinheit, und ſetzt einen Steuerfuß auch nur von einem Proc., ſo ergibt ſich, daß, wenn der Beamte bis 5 Proc. erſparen kann, die Steuer ſchon 20 Proc. beträgt; bei 5 Proc. des Gehalts iſt der geſammte Reinertrag durch die Steuer abſorbirt, bei größerm Steuerfuß ſogar ein Theil des Roheinkommens. Die Folge iſt unmittelbar die Noth des Beamten, mittelbar dagegen die Thatſache, daß tüchtige Leute überhaupt die Laufbahn des Amts verlaſſen und ſich andern Erwerben widmen, da bei zu hoher Beſteuerung jeder andere Gehaltgeber den Gehalt ſteigern muß, während die Amtsgehalte feſt ſind. Es iſt deshalb bei der Feſtſetzung des Steuerfußes hier die größte Vorſicht anzurathen, da eine zu hohe Steuer dem Staate mit der Zeit ſeine beſten Kräfte entziehen muß.

2) Die zweite Grundform iſt dagegen einfach. Sie entſteht da, wo aus der Verwendung des perſönlichen Kapitals ein gewerblicher Erwerb gemacht wird, wie bei Aerzten, Advocaten, Schriftſtellern u. ſ. w. Hier muß an die Stelle der amtlichen Anzeige

das Selbstbekenntniß treten, die Schätzung stattfinden und der Steuerfuß aufgelegt werden. Auch dieser hat das Hundert zur Einheit und darf dann allerdings 5 und auch mehr Procent enthalten, da die Selbstschätzung das Reineinkommen zum Object hat; doch darf er schon darum nicht zu hoch sein, weil sonst die schließlich uncontrolirbaren Angaben selten richtig ausfallen werden. Es muß dabei Sache der Steuerbehörden sein, die Steuersubjecte selbst aufzufinden.

Theils die Vorstellungen, als ob diese Steuer eine eigentliche Einkommensteuer sei, theils die Unsicherheit über die Gewerbsteuer haben es nun bewirkt, daß die positive Gesetzgebung über dieses Gebiet sehr verschieden und nur dann richtig zu vergleichen ist, wenn man eben die strengen systematischen Begriffe zu Grunde legt.

Bis auf die Annahme des persönlichen Kapitals stimmt unsere Auffassung mit der Rau's, II, 171. Pfeiffer verwirrt sich, indem er an die Lohnsteuer denkt, II, 220. Hoffmann und Knies wollen dagegen keine besondere Lohnsteuer, sondern einfach eine Einkommensteuer, womit aber die specielle Frage nicht erschöpft ist. Bestritten im Princip ist nur die Besoldungssteuer, namentlich im Anfange dieses Jahrhunderts. S. die weitläufige Literatur bei Malchus, §. 57; dazu Rau, 395. Vielfach ist der Grund der Unsicherheit doch auch in der Gesetzgebung zu suchen.

III. Die verschiedenen positiven Systeme.

Man muß für die Darstellung der verschiedenen positiven Systeme festhalten, daß eine äußerliche Scheidung dieser Steuer eigentlich nirgends stattgefunden hat, sondern daß dieselbe vielmehr allenthalben mit andern Steuerformen verbunden ist. Es bleibt daher nichts übrig, als anzugeben, wo das Princip derselben eben in solchen andern Steuern zur Erscheinung kommt. Hier treten eben deshalb verschiedene Gruppen auf.

Die erste Gruppe ist diejenige, welche den persönlichen Erwerb als Theil der allgemeinen Einkommensteuer besteuert; dahin gehören England in seiner Income tax und Preußen in seiner klassificirten Einkommensteuer. Grundlage dafür: Selbstbe-

kenntniß, ſoweit es ſich nicht um Beſoldung handelt; Steuerfuß: der allgemeine Einkommenſteuerfuß; Erhebung: direct.

Die zweite Gruppe iſt diejenige, welche eine ſelbſtändige „Perſonalſteuer" aufſtellt neben der Gewerbſteuer; theils, wie Frankreich, ohne Beſoldungsſteuer, theils in Verbindung mit derſelben, wie in Würtemberg, Sachſen, Baiern und Baden.

Die dritte wird von Oeſterreich gebildet, wo die Beſteuerung des perſönlichen Einkommens eine ſelbſtändige Klaſſe der Einkommenſteuer bildet. Die öſterreichiſche Steuer iſt ihrem Princip nach ohne Zweifel die rationellſte von allen; in ihrem Steuerfuße dagegen iſt ſie die irrationellſte und zugleich höchſte in ganz Europa, da zwar das kleine Einkommen (bis 600 Fl.) ſteuerfrei iſt, von da an aber ein progreſſiver Steuerfuß gilt, der für jedes Tauſend um 1 Proc. ſteigt und von 10000 an wieder bei 10 Proc. ſtehen bleibt.

Ueberſieht man das Einzelne in dieſem Steuerſyſteme, ſo leidet es kaum einen Zweifel, daß die Geſetzgebungen ſich über das eigentliche Steuerobject, den Ertrag aus perſönlichem Kapital in ſeiner Scheidung theils von dem Lohne, theils vom Werthkapital, weder ganz einig noch ganz klar ſind, mit Ausnahme der öſterreichiſchen, welche wiederum einen ganz unverſtändigen Steuerfuß hat. Hier iſt daher noch ein Gebiet großer und wichtiger Steuerreformen, ebenſo wie im Folgenden.

Ueber Englands Income tax vgl. Gneiſt und Vocke, a. a. O. Uebrigens iſt die Gehaltſteuer ſchon in der Land tax enthalten unter Rb. 4, Gneiſt VI, 789. Der franzöſiſche impôt personnel bei Hock, S. 145, iſt eine höchſt unklare Verſchmelzung von allgemeiner Einkommenſteuer, Lohnſteuer und perſönlicher Erwerbſteuer, und weder im Princip noch in der Ausführung nachahmenswerth. Die deutſchen Erwerbſteuern unterſcheiden ſich allerdings weſentlich darin, indem ſie nach der ſelbſtändigen Beſtimmung des perſönlichen Erwerbes ſtreben, aber ſie fallen vielfach in die Lohnſteuer und verlieren damit den richtigen Maßſtab für die eigentliche Erwerbſteuer; der progreſſive Steuerfuß herrſcht auch hier mit all ſeinen Fehlern. Vgl. die Steuergeſetze bei Rau, II, §. 395. Die öſterreichiſche Steuer bei Chlupp, §. 158 fg.

C. Die Unternehmungssteuer.

I. Begriff derselben.

Indem wir nun die Unternehmungssteuer theoretisch als die dritte Klasse der Erwerbsteuer hinstellen, ist es nothwendig, dieselbe möglichst bestimmt zu definiren. Wir verstehen unter Unternehmungen alle diejenigen Productionen, welche mit Maschinen arbeiten, und diejenigen Erwerbszweige, bei denen der Credit das Kapital für den Betrieb bildet. Wir scheiden dieselben streng von dem Gewerbe, sowie von dem persönlichen Erwerb, weil die Waare der erstern, da sie eben nicht auf individuelles Bedürfniß berechnet ist, stets wieder auf Credit verkauft werden muß, wie die Leistungen der letztern ohne Credit nicht denkbar sind. Der Credit aber erzeugt stets nicht blos ein unsicheres, sondern auch ein stark wechselndes Einkommen, und daher kommt es, daß weder die Quantität der Producte, noch die der Productionsmittel, noch die des Absatzes einen ausreichenden Maßstab für die Besteuerung abgeben; denn es ist sehr wohl möglich, daß bei der größten Production dennoch ein großer Verlust eintreten kann. Es erscheint daher nicht gerecht, dieses ganze Gebiet einfach unter das allgemeine System der Gewerbsteuer einzuziehen, wie es die alten Gewerbsteuergesetze nach französischem Muster gethan; ebenso wenig ist es richtig, bei der allgemeinen Einkommensteuer stehen zu bleiben, wie es andere gethan haben, die sich an die englische Income tax anschließen; denn während nach dem erstern Systeme der Maßstab principiell falsch ist, ist er nach dem zweiten überhaupt verloren. Es ist daher nothwendig, hier ein selbständiges drittes System der Steuer aufzustellen.

In der That sehen wir auch die Gesetzgebungen sich allmählich von der Vorstellung frei machen, daß man Unternehmungen wie ein Gewerbe messen und besteuern kann. Theils hat man dies durch die Einkommenbesteuerung versucht, theils aber dadurch, daß man *eigene* Steuerarten für einzelne Arten der Unternehmungen aufgestellt hat (Bergwerks-, Eisenbahnbesteuerung u. a), theils hat man statt des Unternehmens den Reinertrag zum Steuerobject gemacht, wo er selbständig erscheint, wie bei der Besteuerung

der Actiencoupons. Es ist kein Zweifel, daß diese Erscheinungen den Beginn einer neuen Auffassung andeuten; aber noch fehlt das selbständige Princip, das im Stande wäre, alle verschiedenen Formen gleichmäßig zu umfassen und dadurch die Gleichheit der Besteuerung der Unternehmungen herbeizuführen. Wir nun glauben, daß dies im Folgenden liegt.

Für die Besteuerungen nämlich unterscheiden sich die Unternehmungen in solche, die einen selbständig erscheinenden Reinertrag haben, solche, bei denen das Anlagekapital ziemlich nachweisbar feststeht, und solche, die sich durch die Natur ihres Betriebs in Kapital und Gewinn eigentlich jeder genauen Messung entziehen. Die ersten werden gebildet durch alle Actiengesellschaften, die zweiten durch alle Industrie- und Handelsunternehmungen, die dritten durch die Geldgeschäfte. Wenn es nun klar ist, daß alle grundsätzlich derselben Steuer unterliegen sollen, so folgt, daß es die Aufgabe der rationellen Besteuerung ist, die Steuer so einzurichten, daß sie vermöge der Natur dieser Unternehmungen auch wirklich in Stand gesetzt wird, soweit thunlich diese gleiche Besteuerung auch wirklich hervorzubringen. Und daraus entsteht das, was wir das System der Unternehmungssteuer nennen.

Auch in der Literatur ist die ganze Unternehmungssteuer in der Frage nach der Gewerbsteuer untergegangen; selbst Rau hat sie nicht geschieden; ebenso wenig haben wir dieselbe in unserer ersten Auflage verstanden. Dennoch ist es wol unmöglich, die Nothwendigkeit derselben als einer selbständigen Steuerart zu verkennen. Wir werden aber das positive Recht gleich dem Systeme selbst beifügen, um jedes Misverständniß zu vermeiden.

II. Arten und positives Recht der Unternehmungssteuer.

Wir theilen demnach die Unternehmungssteuer in drei Klassen, von denen jede ihre eigene Steuereinheit und ihre eigene Steuerbemessung hat.

A. Besteuerung der Actiengesellschaften.

Es ist schon oben bemerkt, daß die Actie sich von der (Staats-) Schuldverschreibung wesentlich scheidet, indem ihr im Coupon ausgedrückter Ertrag von dem Erfolge der Unternehmung selbst ab-

hängt, und daß es daher durchaus falsch wäre, den Coupon einer Actie wie den einer Staatsobligation zu besteuern. Es ist aber aus demselben Grunde klar, daß die Prioritätsactien einen wesentlich andern Charakter haben als die Stammactien. Sie sind ein verzinsliches Darlehn und fallen daher unter die Rentensteuer, wenn man eine solche anerkennt. Der Coupon der Stammactie dagegen fällt unter die Erwerbsteuer, und diese hat gerade hier den reinsten Charakter einer directen Steuer.

Denn der Coupon ist der vom Kapital selbständig geschiedene Reinertrag, als Steuerquelle; die Steuereinheit des letztern ist 100. Der Steuerfuß muß stets gleich dem der allgemeinen Einkommensteuer sein; der progressive Steuerfuß ist grundsätzlich auch hier zu verwerfen. Die Besteuerung geschieht auf Grundlage des Rechenschaftsberichts. Wir sind aber zugleich der Ueberzeugung, daß man einen *steuerfreien* Couponbetrag setzen muß; wir meinen, daß jeder Coupon, der nicht mehr als 4 Proc. vom Nominalbetrage der Actie trägt, steuerfrei sein soll. Es ist klar, daß bei der Auferlegung einer solchen Steuer für die betreffende Unternehmung jede andere Erwerbsteuer als doppelte Besteuerung einen gründlichen Widerspruch enthält. Wir halten aber endlich dafür, daß auch der Reservefonds besteuert werden sollte, wenn er eine gewisse Höhe erreicht, um die Umgehung der Steuer zu vermeiden. Die Besteuerung des Coupons ist in diesem Sinne die einfachste aller Steuern und erstreckt sich über *jedes* Unternehmen, das auf Actien betrieben wird.

England hat die Couponsteuer zuerst und in vollkommen klarer Weise in seine Income tax aufgenommen, und zwar neben der Renten- und Besoldungssteuer. Frankreich kennt sie als solche nicht. Es hat dagegen das gänzlich irrationelle System einer Stempelabgabe eingeführt, welche mit 1 Fr. 50 Cent. per 100 Frs. für jede Actie, *ohne* Rücksicht auf ihren Ertrag, zu zahlen oder in einer Abfindungssumme zu leisten ist. Hock, „Finanzwesen Frankreichs", S. 195, 196. Preußen hat keine Couponsteuer, sondern nimmt die Besteuerung derselben in seine klassificirte allgemeine Einkommensteuer auf, während es mit Frankreich dennoch Bergwerke und Bahnen besonders besteuert. Oesterreich hat wieder die Couponsteuer eingeführt durch Gesetz von 1868, aber nicht gleichmäßig. Die meisten deutschen Gesetzgebungen haben die Actiengesellschaften einfach unter die Gewerbebesteuerung gestellt und die Besteuerung auf die Grundsätze derselben gerade so zurückgeführt wie die der übrigen Unternehmungen,

mit Schätzung und Berechnung, zum Theil ſogar wie jedes Compagniegeſchäft. Dabei iſt dann ſehr oft ein progreſſiver Steuerfuß angewendet, und die Stufenleiter der Eintheilung läßt nichts zu wünſchen übrig, als daß ſich der Ertrag auch wirklich ſo verhalte, wie die Geſetzgebung es annimmt. Namentlich hat das Gewerbe- und Perſonalſteuergeſetz in Sachſen vom 24. Dec. 1845 mit den Zuſätzen und Aenderungen vom 9. Dec. 1858 die Sache ſo detaillirt, daß die 36 Klaſſen, die es aufſtellt, jede mit ihrem beſondern Steuerfuß (von 6 Sgr. bis 130 Thlr.) den Gedanken nahe legen, daß gar kein Wechſel in der Einnahme mehr ſtattfindet, weil er praktiſch nicht mehr zu verfolgen iſt. Es iſt nur merkwürdig, daß man nicht das einfachſte und natürlichſte Mittel einer Beſteuerung des Actienvermögens gefunden hat, da der Reinertrag ja doch nur in dem Coupon erſcheint. — Die Beſteuerung der Verſicherungen durch Stempelung der Policen iſt keine Erwerb-, ſondern eine Verkehrsſteuer.

B. Beſteuerung induſtrieller Unternehmungen.

Je mehr die induſtrielle Unternehmung ſich von dem Gewerbe durch Kapital, oder namentlich durch Anwendung von Maſchinen und die daraus entſtehende Maſſenleiſtung ſcheidet, deſto unthunlicher wird es, den bisherigen Zuſtand aufrecht zu erhalten, nach welchem die ganze Induſtrie wie der Handel einfach als ein Theil der Gewerbſteuer erſcheint und mit einem feſten Steuerfuße belegt wird, bei dem ſogar die Anwendung der Ortsklaſſen ganz und die der Betriebsklaſſen wenigſtens zum größten Theil verſchwindet. Bisjetzt ſind nur drei Ausnahmen von dieſer Regel gemacht, die Beſteuerung der Eiſenbahnen, der Bergwerke und der Getränkefabrikation, bei denen die Gewerbſteuer ſich abſolut unanwendbar erwies. Es iſt aber ebenſo falſch, dieſe Unterſcheidung feſtzuhalten, als bei ihr ſtehen zu bleiben. Es ſollte vielmehr die Induſtrie und der Handel einem ganz ſelbſtändigen Steuerſyſteme unterworfen werden, deſſen Grundzüge auf der Verbindung der Kataſtral- und Einkommenſteuer beruhen. Die Elemente ſind folgende.

Jede induſtrielle und commerzielle Unternehmung muß ſich anzeigen wie ein Gewerbe. Es muß dann das Steuerobject durch Angabe des Umfangs der weſentlichen Betriebsmittel — alſo je nach der Natur des Gewerbes, der Pferdekräfte der Maſchinen, der Schiffe, Wagen, Pferde, ſtets aber die Anzahl der verwen-

deten Perſonen genau beſtimmen, und daneben eine Reineinkommenangabe vorlegen. Es ſcheint nicht praktiſch, ein Minimum des Steuerfußes für jede ſolche Steuereinheit (Pferdekraft, Schiff, Bedienſteten u. ſ. w.) anzuſetzen. Dieſes Reineinkommen wird dann mit dem Steuerfuße der allgemeinen Einkommenſteuer, 3 bis 10 Proc., belegt werden. Die einzige Frage wäre die, ob die bereits beſtehenden Beſteuerungen einzelner beſtimmter Unternehmungen bleiben ſollen. Wir glauben nicht; nur muß der Uebergang ſo wenig ſtörend als möglich gemacht werden; eine beſondere Art der Beſteuerung iſt künftig nicht möglich. Doch müſſen die drei Arten, welche bisher eine beſondere Beſteuerung erfahren haben, hier Platz finden.

a. Die Bergwerke. Die Beſteuerung der Bergwerke iſt dadurch eigenthümlich, daß ſie meiſtens auf den hiſtoriſchen Formen, den Receß- und Quatembergeldern beruht und deshalb nicht recht die Fähigkeit hat, unter Ablöſung dieſer Formen zu einer reinen Unternehmungsſteuer zu werden. Wird ſie das, ſo wird allerdings eine doppelte Steuereinheit und ein doppelter Steuerfuß eintreten, jedoch dies letztere ſtets unter der Vorausſetzung, daß dieſe Bergwerke nicht durch Actiengeſellſchaften betrieben werden. Erſtes Object iſt die Zahl der Grubenmaße, die mit einem ſehr niedrigen Fuße zu belegen ſind; das zweite dagegen iſt das Quantum der Producte, wobei der Centner Rohproduct die Einheit und ein Procentſatz ſeines Marktpreiſes den Steuerfuß bildet. Die Beſteuerung der Grubenmaße muß auch bei der Actiengeſellſchaft bleiben, weil dieſelben nicht in der Dividende erſcheinen.

b. Eiſenbahnen. Die Eiſenbahnen ſind ſo große Unternehmungen, daß bei ihnen eine ganze Reihe von Steuern eintreffen, die nicht eine eigentliche Beſteuerung der Eiſenbahnen enthalten, und die man daher ſtreng von den letztern trennen muß. Dahin gehören Grundſteuer, Hausſteuer, die Anwendung der Stempel, Gehaltſteuer und vielfach auch Verzehrungsſteuer. Scheidet man alle dieſe Verhältniſſe aus, ſo iſt die Eiſenbahnſteuer diejenige, deren Object die Eiſenbahnunternehmung als ſolche, deren Quelle der Reinertrag aus derſelben, deren Einheit daher die Actie mit ihrer Dividende und deren Fuß der Einkommenſteuerfuß in ſeiner Anwendung auf den Coupon iſt. Die rationelle Beſteuerung der Bahnen iſt daher in ganz einfacher Weiſe

die Besteuerung der Actiencoupons auf Grundlage des Rechenschaftsberichts mit einem als steuerfrei anerkannten Zinsminimum. Wir müssen dafür halten, daß nur die Neuheit der Sache hier Unsicherheit hat entstehen lassen können, während sie sonst die einfachste Steuer ist, die man kennt und bei richtigem Steuerfuß gar nicht falsch angelegt werden kann. Die Befreiung von der Steuer für neue Bahnen ist eine reine Verwaltungsmaßregel und gehört überhaupt nicht der Finanzwissenschaft.

c. Geldgeschäfte. Während die Eisenbahnen eine eigene Besteuerung gefunden haben, womit man sie nicht füglich unter die Gewerbe stellen konnte, sind die Geldgeschäfte aller Art seit dem Auftreten der französischen Gewerbsteuer fast allenthalben unter die letztern subsumirt, bilden eine eigene Klasse und haben einen eigenen Steuerfuß, obgleich schon von Anfang an diese Gleichstellung der großen Geldunternehmungen mit dem Gewerbe als eine nicht geringe Unzukömmlichkeit gefühlt ward. Es ist nun klar, daß hier durchaus andere Verhältnisse vorliegen als bei den blos gewerblichen Unternehmungen. Zuerst müssen diejenigen ausgeschieden werden, welche einen wesentlich socialen Zweck in der Sorge für die Kapitalbildung der Nichtbesitzenden haben, freilich nur dann, wenn sie selbst nicht als Actiengesellschaften dem Privaterwerb dienen. Daher der Grundsatz, daß alle Sparkassen und alle gegenseitigen Gesellschaften steuerfrei sein sollen. Sind solche Geldunternehmungen zweitens Actiengesellschaften, so fallen sie einfach unter die Grundsätze der Besteuerung der letztern. Die Privatgeldgeschäfte, Bankhäuser ꝛc. lassen endlich drittens gar keine objective Messung zu, sondern hier muß die controlirte Selbstschätzung mit dem allgemeinen Einkommensteuerfuße genügen.

d. Die letzte Art ist endlich die der Unternehmungen, welche Getränke oder Zucker als Verzehrungsgegenstände produciren. Die Besteuerung dieser Fabrikation hat eben dadurch einen ganz andern Charakter als die jeder andern Unternehmung; ihre Steuerquelle ist nicht der Ertrag des Unternehmens, gleichviel ob Einzelner oder Actiengesellschaften, sondern sie sind eine andere Form der Verzehrungssteuer, welche die Gewerbe- oder Unternehmungssteuer in sich aufnimmt. Hier treten daher ganz andere Gesichtspunkte ein, und man muß diese Steuer nicht als eigene directe, sondern nur als die directe Form der indirecten

Steuer betrachten und danach Steuereinheit und Steuerfuß bemeſſen.

Die Beſteuerung der Bergwerke hat drei weſentlich verſchiedene Syſteme. Das engliſche beſteuert die Bergwerke mit der Einkommenſteuer, ohne beſtimmtes geſetzliches Steuermaß. Das franzöſiſche beruht nach dem Geſetz vom 21. April 1810 auf dem an ſich ganz rationellen Unterſchiede des droit fixe — der alten deutſchen Maßengebühr — und des droit variable, der eigentlichen Erwerbſteuer mit 5 Proc. von dem durch eine Commiſſion beſtimmten Jahresertrage. Hock, a. a. O., S. 158. Die deutſche Bergwerksbeſteuerung hat auch viele Elemente der alten Beſteuerung in manchen Staaten erhalten.

Bei dem Bergbaue muß man vor allen Dingen über die betreffenden Ausdrücke einig ſein. Urſprünglich faßte man alle Rechte des Staats auf den Bergbau unter dem Ausdrucke Bergregal zuſammen, ohne Rückſicht auf die adminiſtrativen und die finanziellen Seiten deſſelben. In der neuern Zeit hat man (Rau, §. 172) die Berghoheit als das Oberaufſichtsrecht des Staats, das beim Bergbau wie bei jedem andern Privatunternehmen im Weſen des Staats liegt, vom Bergregal geſchieden und dieſes als „die Befugniß der Regierung, aus der bergmänniſchen Gewinnung eine Einnahme zu beziehen, ſei es durch eigene Betreibung oder durch Abgabe von Privatbergwerken" bezeichnet. (Rau, a. a. O.) Es iſt klar, daß es zur Gewinnung einer Einnahme aus eigenen Bergwerken keines Regals bedarf, und zweitens, daß Einnahmen, die aus den Abgaben hervorgehen, hier ſo wenig als anderswo der Regalität, ſondern dem Steuerweſen angehören. Der Bergbau iſt nur inſoweit ein Regal, als ſich der Staat von den Producten des Bergbaus einzelne vorbehält, wie namentlich das Salz beim Salzmonopol und zuweilen die edeln Metalle, wie nach dem öſterreichiſchen Berggeſetz vom 23. Mai 1854, unter gewiſſen Bedingungen, was auf der Anſicht beruht (Juſti, „Staatswirthſchaft", I, 246), daß der Staat Gold- und Silberbergwerke auch mit Verluſt betreiben müſſe. Die Lehre vom Bergbau gehört daher den Kameralwiſſenſchaften; die Beſteuerung des Bergbaus bildet dagegen eine beſondere Form der Gewerbſteuer. Was die Beſteuerung betrifft, ſo vgl. über das Syſtem derſelben in Oeſterreich Konopaſeck und Mor, a. a. O., Kap. III, §. 26 fg. Für Frankreich vgl. von Hock, S. 158 fg. Vgl. Stein, „Lehrbuch der Volkswirthſchaft", S. 189. Ueber die Ueberlaſſung ins Privateigenthum vgl. Malchus, I, 88, und Jakob, §. 357.

Das Syſtem der Beſteuerung des Bergbaus, wie es gegenwärtig gilt, hat durch jene Verbindung mit der Regalität ein beſonderes Intereſſe, indem es dadurch zum Theil mit den frühern Rechtsanſchauungen zuſammenhängt. Man kann alle frühern Berg-

werksabgaben in drei Gruppen theilen. Die erste Gruppe bestand in den Abgaben für die Verleihung des Rechts auf den Bergbau, also als der Ersatz für die Hingabe des Regals an die Bergwerksunternehmung (Receßgeld). Dabei war die Steuereinheit das Maß der benutzten Fläche; dahin gehören auch die frühern Berglehns- und Bergkameraltaxen in Oesterreich (Dessary, S. 70) und die Maßengebühr (S. 58). Die zweite Gruppe bestand in der Erwerbssteuer, die durch die Zehnten und die Bergfrohne aufgelegt und theils in Natur, theils in Geld erhoben wurde. Die dritte endlich bildeten die Abgaben, welche für die Ausübung der Staatsaufsicht gegeben wurden und den Charakter von Gebühren hatten und zwar theils als jährliche feste Abgabe (Quatembergeld), theils in einzelnen vielnamigen Gebühren. Dieses höchst verwickelte und zum großen Theil ganz irrationale System ward nun durch das französische Gesetz vom 21. April 1810 (später mehrfach modificirt) aufgehoben. Die Reste der Regalität fielen hier fort; Frankreich setzte das Bergwerk einfach als eine bestimmte Art von Unternehmungen fest und bestimmte, daß die Besteuerung jetzt eine doppelte sein solle: die redevance fixe, wobei die Fläche als Object und der Quadratkilometer als Einheit gilt, und die redevance proportionale, bei welcher der Reinertrag Object und 5 Proc. der Steuerfuß ist. Dieses an sich einfache System ist noch nicht zur völligen Herrschaft außerhalb Frankreichs gelangt, und daher hatte das ganze Bergwesen in Beziehung auf Finanzwirthschaft und Verwaltung eine ganz verschiedene Stellung. In Frankreich und Belgien geht man davon aus, daß der Bergbau keine Einkommensquelle für den Staat bilden solle, sondern daß derselbe lieber noch Zuschuß geben müsse, um ihn zu heben (in Frankreich, namentlich von 1837—49, durchschnittlich jährlich 320672 Frs., in Belgien 104420 Frs.). In andern Staaten sucht die Besteuerung noch immer ein Einkommen daraus zu ziehen. Vortreffliche Beleuchtung der ganzen Frage namentlich bei Carnall, „Die Bergwerke in Preußen und ihre Besteuerung" (1850).

In neuester Zeit hat Preußen alle diese alten Bestimmungen durch eine Reihe von Gesetzen aufgehoben, welche mit dem Gesetz vom 12. Mai 1851 beginnen; aber erst das Gesetz vom 20. Oct. 1862 hat die Steuer in der Art festgestellt, daß außer der Aufsichtsabgabe 3 Proc. des Bruttoertrags gezahlt werden sollen, was seit 1865 auf 1 Proc. herabgesetzt ist. Rönne, „Staatswissenschaft", II, §. 486. Die österreichische Bergwerkssteuer ist durch das Einkommensteuergesetz von 1849 auf 5 Proc. des Reinertrags bestimmt, wobei die Bergfrohnde, wo sie noch besteht, eingerechnet werden darf. Vgl. Chlupp, a. a. O., §. 133.

Fast in ganz Europa haben die Gesetzgebungen sich nicht begnügt, die Unternehmungen der Eisenbahnen vermöge der Couponsteuer als Erwerbsgesellschaft rationell zu besteuern, sondern sie haben

neben derſelben zugleich eine Beſteuerung des Verkehrs durch Auflage einer Steuer auf die Fahrkarte eingeführt. So England mit einem jährlichen Ertrage von 100000 Pfd. St. Gneiſt, „Engliſches Verfaſſungsrecht", II, 811. Die Eiſenbahnbeſteuerung in Frankreich hat den unglückſeligen Gedanken durchgeführt, den Transport für Perſonenverkehr dem Fuhrweſen gleichzuſtellen; ſie müſſen die Zahl ihrer Wagen anzeigen und zahlen die Gebühr für Perſonen- und Waarenverkehr alle zehn Tage; die nähern Bedingungen ſind in den Cahiers de Charges als Theil der Conceſſion aufgeführt. Vgl. Hock, S. 417. Preußen hat ſich von dieſer Steuer zwar freigehalten, dagegen aber, ſtatt einfach die Coupons zu beſteuern, den Reinertrag bis einſchließlich 4 Proc. des Actienkapitals mit $2\frac{1}{2}$ Proc. beſteuert, Geſetz vom 30. Mai 1853. Oeſterreich endlich hat neben der Beſteuerung der Fahrkarten auch die des Reinertrags mit 5 Proc., dieſe aber allerdings als Couponſteuer, eingeführt. Es leuchtet ein, daß die Fahrkartenbeſteuerung neben der Couponſteuer gar keine rationelle Begründung haben kann. — Die Geldgeſchäfte und Handelsunternehmungen ſtehen, außer in England, wo ſie unter die Income tax fallen, in Frankreich und Deutſchland meiſt in der letzten Klaſſe der Gewerbſteuer, mit mehrern Abtheilungen. Vgl. für Preußen Rönne, „Staatsrecht", II, 484; doch ſind ſie noch der klaſſificirten Einkommenſteuer unterworfen; dem Weſen nach ähnlich in Oeſterreich, wo ſie mit feſtem Steuerbetrage ſtehen, durch die Einkommenſteuer von 1849 aber der Selbſtſchätzung zugleich unterzogen worden. Bei Bankiers tritt Abſchätzung ein.

Sechste Art.

Die Verkehrsſteuer. (Stempelſteuer).

I. Begriff der Verkehrsſteuer. Der Gebühren- und der Steuerſtempel und ihr weſentlicher Unterſchied.

Während nun die Erwerbſteuer zu ihrem Steuerobject die Production einer Unternehmung als Ganzes im Auge hat, entſteht da, wo ein einzelnes Erwerbsgeſchäft als ſolches dem Einzelnen einen Ertrag bringt, die Verkehrsſteuer oder Beſteuerung des in dem Einzelgeſchäft liegenden Erwerbes, und dieſe Steuer heißt auch, vermöge der Hauptform, in der ſie erhoben wird, die Stempelſteuer.

Da nämlich die Erwerbſteuer bereits alle Producte einer Unternehmung nach ihrem Ertrage beſteuert, ſo kann es nur noch Ein

Steuerobject geben, das durch dieselbe als nicht besteuert erscheint. Das sind diejenigen Verkehrsgeschäfte, welche nicht durch die Natur der Production des betreffenden Unternehmens gegeben sind, sondern als selbständig neben derselben stehend betrachtet werden müssen und dadurch einen selbständigen Reinertrag *neben* dem regelmäßigen Erwerbe darbieten. Dies nun ist nur da der Fall, wo der Werthverkehr eintritt, das ist, wo ein bestimmter Werth in Umlauf gesetzt und an demselben ein Gewinn gemacht wird. Es ergibt sich daraus, daß die Verkehrssteuer zu ihrem Objecte nur *Wertherwerbungen* im weitesten Sinne haben kann, und daß die Steuerquelle derselben stets der Werthgewinn ist, der bei jedem Werthgeschäft vorhanden sein muß, sei es bei Geber oder Nehmer, da sonst das Geschäft nicht gemacht werden würde.

Aus diesem Wesen der Verkehrssteuer ergeben sich nun auch die folgenden Sätze für dieselbe.

Zuerst ist die Steuereinheit für alle Verkehrssteuer stets eine Geldeinheit, naturgemäß eine Decimalstelle (100). Der Steuerfuß ist dem entsprechend ein Procentsatz. Die Steuerumlage muß ihrerseits in dem Moment geschehen, in welchem der Werth von einem Inhaber auf den andern übergeht. Diesen Moment bezeichnet die Uebergabe des Werthdocuments. Die Steuerumlage muß daher sich an das Werthdocument anschließen. Daraus ergibt sich, daß da, wo ein bestimmtes Maß dieses Werthes nicht ausgedrückt ist, das Maß des Werthdocuments — die Größe des Papiers — an die Stelle des erstern in seiner Decimaleinheit treten, oder die Flächeneinheit des Papiers (Quadratzoll) die Steuereinheit und die Besteuerung dieser Einheit den Steuerfuß bilden muß. Es folgt ferner aus dieser Besonderheit der Verkehrssteuer, daß die Steuererhebung sich nach dieser Natur des Steuerobjects richten und sich an das Werthdocument unmittelbar *anschließen muß*. Die Form, in der das geschieht, ist der Stempel. Daher hat die Verkehrssteuer auch nach dieser ihrer Form den Namen der Stempelsteuer bekommen, obgleich es klar ist, daß der Stempel nicht die Steuer selbst, sondern die Erhebungsform derselben ist. Es folgt endlich, daß die Formen, in denen Werthgeschäfte gemacht werden, die Grundlage der Arten der Besteuerung sind, während die verschiedene Höhe des Steuerfußes wieder auf dem nach der Natur des betreffenden Geschäfts

als wahrscheinlicher Gewinn beruht. Daraus geht dann das System der Verkehrssteuer hervor, von dem wir gleich reden werden.

Solange man nun die Verkehrssteuer von diesem einfachen und durchgreifenden Standpunkt der Besteuerung der Werthgeschäfte betrachtet, erscheint das ganze Stempelsteuerwesen als außerordentlich einfach. Dennoch ist dasselbe vielleicht das unsicherste Gebiet des ganzen Steuersystems. Und wir müssen daher hier den Grund dieser Unsicherheit bestimmt bezeichnen, um zu einem endgültigen Abschluß zu gelangen.

Dieser Grund liegt einfach darin, daß ein ganzes und großes Gebiet der Gebühren gleichfalls durch Stempel erhoben wird. Wenn man nun den Namen der „Stempelsteuer" an der Stelle des Namens der Verkehrssteuer aufstellt, so ist es ganz natürlich, daß man leicht auch die durch den Stempel erhobene Gebühr als Steuer bezeichnet, und dadurch vollständige Verwirrung hineinbringt. Denn es ist klar, daß bei der Gebühr sowol das Object als die Einheit und der Fuß ganz anders sind, da das ganze Gebührensystem auf einem wesentlich andern Princip beruht als das Steuersystem. Das Bezeichnendste dabei ist, daß bei der Gebühr der Werth des Objects für die Höhe der Gebühr gleichgültig ist, da es sich dabei nur um ein Entgelt für die einzelne Thätigkeit eines amtlichen Organs handelt und daher auch kein verschiedener Fuß für dieselbe gesetzt werden kann, während der letztere die Grundlage aller rationellen Verkehrssteuer ist. Indem man daher die Gebühren und die Verkehrssteuer gleichmäßig mit dem Stempel erhebt, so ist die erste Forderung aller Wissenschaft die, daß man in dem Gebiete des Stempelwesens zwei wesentlich verschiedene Theile scheidet und diese Scheidung festhält, den Gebührenstempel und den Steuerstempel, die nichts miteinander gemein haben als die Erhebungsform durch den Stempel. Das charakteristische Merkmal der Unterscheidung ist demgemäß die Beziehung der Höhe des Stempels auf den Werth, den das gestempelte Document für den Betheiligten hat. Jeder Stempel ist ein Gebührenstempel, wenn er ohne Beziehung auf diesen Werth gefordert wird und daher für alle betreffenden Documente gleich ist. Jeder Stempel ist ein Steuerstempel, wenn er nach dem Werthe des Documents steigt oder fällt. Auch diese

Unterscheidung ist sehr einfach und theoretisch sehr leicht durchzuführen.

Allein in der Praxis der Finanzen gestaltet sich dies allerdings anders, und zwar aus zwei Gründen. *Zuerst* nämlich kann man die Gebühr mit der Steuer oft sehr leicht und so innig *verbinden*, daß eine materielle Scheidung fast gänzlich unmöglich ist. *Zweitens* aber hat das Bedürfniß der Finanzen, die Leichtigkeit und die Bedeutung der Einnahmequelle durch die Verpflichtung zur Stempelung erkennend, vielfach die Benutzung von Stempeln da vorgeschrieben, wo es sich in der That weder um eine Gebühr noch auch um eine Steuer handeln sollte, wie z. B. bei Ausstellung von Privatzeugnissen, von Privatquittungen u. s. w. Bleibt eine Stempelgesetzgebung bei dem Grundsatze stehen, daß solche Privaturkunden nur bei Producirung im gerichtlichen Verfahren mit einem Stempel versehen sein sollen, so muß man das wieder als eine, wenn auch ganz irrationelle, Steuer erklären, da dieselben z. B. bei Quittungen für Zahlungen aus einem Erwerbe schon in der Erwerbsteuer besteuert erscheinen und im letztern Falle die Gleichheit des Stempels bei jedem Betrage wieder dem letztern gänzlich die specifische Natur der Steuer nimmt. Es ist daher die erwähnte Vermischung der Gebühren- und des Steuerstempelwesens nicht etwa eine theoretische, sondern sie entspricht vielmehr dem *irrationellen Zustande der Stempelgesetzgebung* fast in ganz Europa, und es ist im höchsten Grade schwierig, hier zu einem definitiven Resultat zu gelangen.

Dies ist der gegenwärtige Zustand in diesem hochwichtigen Gebiete. Es ist ebenso sehr bezeichnet durch die Gesetzgebungen als durch die Finanzwissenschaft, und ein großer Uebelstand sowol für die Theorie als für das wirkliche Leben. Um so bestimmter müssen wir die Aufgabe bezeichnen, welche hier der Wissenschaft vorliegt, und die erst mit großer Anstrengung und dauernder Mühe gelöst werden kann. Sie besteht darin, nach Feststellung des Wesens der Gebühren gegenüber den Steuern die *Unterscheidung zwischen Gebühren- und Steuerstempel durch das ganze Gebiet der Stempelabgaben durchzuführen*, das Princip des Gebührenstempels, die Gleichheit des Stempels ohne Rücksicht auf den Werth des Inhalts der gestempelten Documente für den erstern unbedingt festzuhalten, dann das System des Steuerstempels mit seinem ver-

ſchiedenen Steuerfuße rationell durch alle Gebiete deſſelben einzuführen, wie daſſelbe bisjetzt nur in einzelnen Theilen verſucht iſt, und endlich demgemäß, was noch nie geſchehen iſt, in allen Stempelgeſetzgebungen das Gebührenſtempelweſen vom Steuerſtempelweſen in zwei verſchiedenen Geſetzen zu ordnen. Erſt wenn das geſchehen iſt, wird dieſer hochwichtige Theil der Finanzen zu ſeiner definitiven und zugleich rationellen Geſtalt gelangen und auch die Wiſſenſchaft ihre Aufgabe für die Praxis löſen können.

Zu dem Ende haben wir nun zuerſt einen Blick auf das Syſtem derſelben zu werfen und dann den Charakter der poſitiven Geſetzgebungen der Hauptſtaaten zu beleuchten, ſtets mit der Aufgabe, den Unterſchied der Gebühren- von der Steuerſtempel ſo viel als möglich herauszuſtellen und nachzuweiſen.

Es iſt von dem obigen Standpunkte aus wol nicht gut thunlich, in eine eigentliche Kritik der Geſetzgebungen oder der Theorien einzugehen, ſolange die Unterſcheidung zwiſchen Gebühren- und Steuerſtempel nicht feſtſteht. Die angeführten Gründe haben die Vermiſchung der Namen und der geſetzlichen Beſtimmungen ſo allgemein gemacht, daß man deutlich ſieht, wie die Theorie an dem poſitiven Rechte verzweifelt iſt, und ſich weder in den Definitionen noch in der Motivirung zurechtfindet, was allerdings bei dem abſoluten Unterſchiede beider Gebiete und der abſoluten Gleichheit in Namen und Erhebungsform ſehr erklärlich iſt. Wir begnügen uns deshalb, die vorliegenden Verhältniſſe einfach und klar zu charakteriſiren.

Die poſitive Geſetzgebung zunächſt macht ſich die Sache ſehr leicht, indem ſie ohne alle Unterſcheidung einfach die Vorſchriften über den Gebrauch, die Höhe und das Recht der Stempel aufſtellt. Die gewöhnliche Bezeichnung iſt die der Stempelſteuer (Preußen), Taxen (Baiern), Stempelgebühren (Oeſterreich), Droits d'enregistrement und de timbre (Frankreich), Stamps und Duties (England). In dieſen verſchiedenen Geſetzgebungen ſind keineswegs blos reine Verkehrsſteuern, ſondern theils Gebühren — wol in allen Staaten — theils auch Verbrauchsſteuern, namentlich bei Zeitungen, theils aber auch, wie in England, Aufnahmegebühren bei gewiſſen Gewerben (Hübner, a. a. O., S. 24) enthalten. Es iſt daher unmöglich, eine einheitliche Darſtellung in den Gegenſtand hineinzubringen, wenn man ſich an das Poſitive halten will. Was die Theorie betrifft, ſo müſſen wir hier Jakob erwähnen, der allerdings ſchon den Stempel als einfache „Erhebungsform der Abgaben" erkennt, und zugleich ganz richtig unterſcheidet zwiſchen der Anwendung des Stempels zur Erhebung von „Beiträgen zur Vergütung gerichtlicher Handlungen" (er meint Gerichtsgebühren) und „der Conſumtionsſteuer für Spielkarten, Würfel,

goldene und silberne Geräthe (hier verwechselt er die Gebühr mit der Steuer), Zeitungsblätter u. s. w." Allein er macht das Ganze in zehn Zeilen ab, II, §. 1254. Die folgenden, wie Lotz, III, 330 fg., Malchus, 301, und selbst Hoffmann, S. 413 fg., haben den Gedanken eines Steuerstempels gänzlich verloren; ebenso Rau, I, §. 231, und in neuester Zeit Umpfenbach, „Finanzwissenschaft", I, §. 26—39, der nur von Gebühren spricht. Am bequemsten macht es sich Pfeiffer, der so gut als gar nicht von der Sache redet. Selbst Hock hat sich in seinen „Abgaben und Schulden" von der herrschenden Vorstellung, daß der Stempel nur für Gebühren da sei, nicht losmachen können. Die Darstellung Vocke's in seinen „Britische Steuern" hat zuerst die „Verkehrssteuern" als theoretische Kategorie in die positive Bearbeitung aufgenommen. Die bedeutendste Arbeit ist ohne Zweifel die von W. Besobrasof, „Impôts sur les Actes" („Mém. de l'Ac. de Pétersbourg", T. X, n. 14 u. XI, n. 8), der den Gedanken,die Steuer in den Begriff des Stempels aufzunehmen, sehr gründlich durchführt. Der zweite Aufsatz ist eine lichtvolle Darstellung der russischen Verkehrssteuern. Wir unsererseits haben die Verkehrssteuern, nachdem wir sie zuerst von der Gebühr geschieden, in unserer ersten Auflage unter die Einkommensteuer gesetzt und den Begriff des Gebührenstempels damals noch nicht gehörig berücksichtigt. Wir sind nunmehr wenigstens mit unserer Ansicht vollkommen im Klaren.

II. System.

Obgleich wir nun auf das bestimmteste die Gebühren- von dem Steuerstempel scheiden, ist es dennoch nach dem gegenwärtigen Zustande von Gesetzgebung und Theorie nothwendig, das ganze Stempelsteuersystem zusammenzustellen, um in demselben das System der Verkehrssteuer wieder scheiden zu können. Dies geschieht nun in der Weise, daß wir die Kategorien des Objects, der Einheit, des Fußes und der Erhebung wieder selbständig für jede Art behandeln.

Wir werden nun einfach scheiden. Dasjenige, was dem Gebührenstempel unterworfen ist, umfassen wir mit dem Begriffe der Urkunde; dasjenige dagegen, was dem Steuerstempel unterliegt, scheidet sich in die drei Arten der Verkehrsdocumente, die Quittungen, die Uebertragungen und die Wechsel. Solange man daher noch von der Stempelsteuer in der bisherigen Form ohne weitere Unterscheidung redet, hat man vier Arten der Stempelsteuer; hat man dagegen den Steuerstempel vom Gebührenstempel

getrennt, ſo kann man nur von den drei letztgenannten Arten der Stempelſteuer reden.

Nun ſind aber nicht blos die Gebührenſtempel, wie geſagt, in Princip und Fuß weſentlich von dem Steuerſtempel überhaupt verſchieden, ſondern jede der drei Arten des letztern bildet wieder in Princip, Einheit und Fuß ein ganz ſelbſtändiges Ganze. Demgemäß iſt auch die Stempelgeſetzgebung und Beſteuerung in jedem Lande anders, ſodaß das einzige Mittel, zu einer einheitlichen Ueberſicht und Beurtheilung zu gelangen, in der That in dem rein wiſſenſchaftlichen Syſteme liegt, an welches ſich die Vergleichung allein anſchließen kann, und durch welches ſie allein ihren Werth empfängt. Wir glauben daher das Syſtem als Baſis der Finanzwiſſenſchaft hier voraufſtellen zu müſſen, um uns bei der Behandlung des poſitiven Rechts daran anſchließen zu können.

A. Gebührenſtempel. Das Object des Gebührenſtempels iſt jede Urkunde, inſofern ſie nicht einen Erwerb oder Uebergang von Werthen enthält, ſoweit ſie eben der Stempelung unterworfen iſt. Hier nun können zwei Principien ſtattfinden. Man kann erſtlich den Grundſatz geſetzlich durchführen, daß gewiſſe Urkunden überhaupt der Gebühr unterworfen ſein ſollen, wobei wieder dieſe Pflicht entweder nur auf amtliche Documente beſchränkt werden kann, wie namentlich auf alle gerichtlichen Acte, Eingaben, Beſtallungen, amtliche Beſtätigungen (z. B. Grundbuchsauszüge u. a.) Scheine, Zeugniſſe, oder auch auf gewiſſe Privaturkunden ausgedehnt wird, wie auf Dienſtzeugniſſe, gewiſſe Legitimationsurkunden u. a. m. Man kann aber auch als Grundſatz die Gebührenpflicht als Regel auf den Fall beſchränken, wo dieſe Privatdocumente als Beilagen für gerichtliche oder verwaltungsrechtliche Eingaben (bei Proceßführung, Beſchwerden, Bitten, Petitionen u. ſ. w.) auftreten. Das gebührenpflichtige Object iſt dabei in der Regel das Document als ſolches. Der Grund der Gebühr liegt nur bei der erſten Art in der amtlichen Leiſtung oder Thätigkeit, bei der zweiten hat offenbar die Gebührenpflicht gar keinen Grund als den Wunſch der Finanzen, Einnahmen zu machen. Unter allen Umſtänden muß die Höhe der Gebühr, der Stempelbetrag, ein möglichſt niedriger ſein, und zugleich ein möglichſt gleichförmiger; die Erhebung durch das Aufkleben der Stempelmarke iſt die einzig rationelle. Ebenſo klar iſt, daß die

Pflicht zur Gebührenſtempelung bei reinen Privatdocumenten jedes organiſchen Grundes entbehrt, da ſie mit gar keiner amtlichen Leiſtung zuſammenhängt, während ſie höchſtens bei der erſten Art vertheidigt werden kann. Von einer Steuer als Stempelſteuer iſt hier überhaupt keine Rede, obgleich, wie geſagt, dieſe Gebührenſtempel mit dem Steuerſtempel in allen Geſetzgebungen ununterſchieden verbunden ſind.

B. Die eigentliche Verkehrsſteuer und der Steuerſtempel.

1. Die Quittungsſteuer und der Quittungsſtempel hat ſeinem Begriffe nach zum Object jede Quittung für irgendeine geſchehene Zahlung. Seine Einheit iſt das Quittungsdocument als ſolches, alſo ohne Unterſchied des Betrags; doch fordert ſchon die einfachſte Betrachtung, daß gewiſſe kleine Summen von ihr frei ſein müſſen, weil auch der kleinſte Stempel den Verkehr beeinträchtigen würde. Der Quittungsſtempel iſt nun eine Abgabe, welche den Uebergang von dem Gebühren- zum Steuerſtempel bildet, indem er die Form und den Steuerfuß des erſtern und das Princip des letztern hat. Er iſt gleich für jede Quittung, ſoll aber eine Verkehrsſteuer auf das gezahlte Geld ſein. Es iſt daher für dieſe Steuer gar kein rationeller Grund zu finden, da Quittungen dem gewerblichen Verkehre angehören und ein Theil des Preiſes der Producte ſind, die gewerbliche Production aber ohnehin durch die Erwerbſteuer beſteuert iſt. Die Quittungsſteuer wirkt daher genau wie eine Erhöhung der Erwerbſteuer, aber weit irrationeller, da es gar kein Mittel gibt, ſie bei Baarzahlung einzuholen, und mindeſtens drei Viertel aller Quittungen ungeſtempelt bleiben. Die Quittungsſteuer erſcheint daher nur als eine einfache und einträgliche Einnahme der Finanzen, kann praktiſch nur bei ſehr geringem Betrage und möglichſter Leichtigkeit der Erhebung durchgeführt und ſollte ſtets als Ausnahme behandelt werden.

2. Die Beſteuerung der Actien- und Antheilsdocumente durch den (Actien-) Stempel iſt in der That nichts als eine andere Form der Quittungsſteuer, da dieſelbe ſich an die Uebergabe der Actien gegen Zahlung des Actienbetrages anſchließt. Da jedoch hier durch den Wechſel des Curſes ein Gewinn entſtehen kann, der bei der Quittung nicht möglich iſt, ſo gehört dieſe Steuer ihrem Princip nach der Uebertragungsſteuer an, um ſo mehr, als es ſich hier oft um wirkliche Güter handelt. Der Actienſtempel

iſt daher eine Erhöhung des Emiſſionscurſes, und ſeine Steuerquelle iſt die Wahrſcheinlichkeit eines Gewinns durch Steigen des letztern. Steuerobject iſt das Stück; meiſt iſt auch das Stück, ohne Rückſicht auf ſeinen nominellen oder wirklichen Werth, zugleich Steuereinheit. Steuerfuß iſt meiſt ein beſtimmter Betrag; die Steuererhebung kann aber entweder durch Aufkleben der Marke auf jedes Stück, oder durch Zahlung der betreffenden Geſammtſumme vor Ausgabe der Stücke geſchehen. Ein ausreichend rationeller Grund iſt für dieſe Steuer deshalb nicht vorhanden, weil die Beſteuerung des wirklich eintretenden Gewinns eben durch die Erwerbſteuer des Unternehmens ſtattfindet, während gar kein Grund dafür vorhanden iſt, wenn die Unternehmung gewinnlos bleibt.

3. Die Uebertragungsſteuer hat zu ihrem Object ein unbewegliches Gut in dem Augenblicke, wo es Gegenſtand des Verkehrs wird. Dies kann wieder in dreifacher Form der Fall ſein. Es kann das Immobil durch Kauf oder Schenkung übergehen, oder es kann durch Erbrecht erworben werden. Um aber für dieſe drei Formen zu einem Reſultat zu gelangen, muß man zuerſt eine gemeinſame Unterſcheidung aufſtellen und dann die drei Fälle für ſich beſtimmen.

Gemeinſam für alle drei Fälle iſt nämlich vor allem der Grundſatz, daß jede Uebertragung eines unbeweglichen Eigenthums erſt dann als zu Recht gültig ſein ſoll, wenn dieſelbe vermöge der Einverleibung in die öffentlichen Bücher vollzogen wird, gleichviel ob dies durch Kauf, Erbrecht oder Schenkung geſchieht. Jede ſolche Uebertragung enthält und fordert daher eine ſpecielle Thätigkeit der Grundbuchführung und es folgt, daß dieſelbe daher auch mit einer Gebühr für dieſe Eintragung belaſtet werden muß. Andererſeits iſt jede ſolche Uebertragung zugleich ein Geſchäft, und muß als Geſchäft beſteuert werden. Es ergibt ſich, daß die Documente, durch welche der Erwerb vollzogen wird, demgemäß ſtets zwei Arten von Abgaben unterliegen, der Gebühr und der Steuer; und zwar nicht blos ohne Rückſicht auf die drei erwähnten Arten, ſondern auch ohne weſentlichen Unterſchied, ob es ſich um das Gut ſelbſt oder blos um ſeinen Werth handelt. Das ſind die gemeinſamen Grundlagen. Aus ihnen geht hervor, zuerſt, daß die Gebühr für alle derartigen Geſchäfte weſentlich gleich ſein

muß, ohne Unterſchied der Art des Erwerbes und der Größe des erworbenen Gutes; dann aber daß die Verkehrsſteuer, die neben der Gebühr eintritt, im Gegentheil eine ſehr verſchiedene in Betrag und Steuerfuß ſein wird, je nach dem es ſich um die eine oder die andere Art des Erwerbes handelt. Aus dem Zuſammenwirken dieſer beiden Geſichtspunkte hat ſich eine neue Art von Syſtem gebildet, das freilich in den verſchiedenen Ländern ſehr verſchieden iſt, aber doch im weſentlichen auf gleichen Grundlagen beruht. Wir führen jetzt die Elemente dieſes Syſtems hier auf; ſie bilden die Baſis der — allerdings ſchwierigen — Vergleichung des poſitiven Rechts dieſes Theiles der Verkehrsſteuer.

a) Die Uebertragung eines unbeweglichen Gutes unter Lebenden wird als Erwerb eines Werthes anerkannt und daher neben der Eintragungsgebühr beſteuert. Steuereinheit iſt eine Decimalſtelle des Werthes, am einfachſten bei Schuldbocumenten. Steuerfuß iſt ein Procentſatz; die Steuererhebung aber geſchieht, da die Steuerbeträge meiſt zu hoch ſind, ſtatt des Stempels durch directe Zahlung.

b) Die Uebertragung von Todes wegen durch Erbrecht hat dagegen für die Steuer einen andern Charakter, während ſie für die Gebühr dieſelbe iſt. Der Erwerb durch Erbrecht erſcheint als ein Gewinn, der keine Gegenleiſtung fordert, und daher eine um ſo viel größere Steuerkraft beſitzt, je entfernter der Empfangende dem Gebenden verwandt iſt; dabei ſollte wenigſtens das Vermächtniß höher beſteuert werden als die Erbſchaft, weil die letztere doch auch Haftungen und Verbindlichkeiten des Erben enthält. Dieſe Steuer iſt die ſogenannte Erbſchaftsſteuer, entſtanden aus der alten gabella hereditaria, aber mit dem 19. Jahrhundert zu einem organiſchen Theil des Steuerſyſtems geworden. Aus ihr hat ſich die folgende Steuer gebildet.

c) Wo nämlich eine Körperſchaft ein Gut erwirbt, fällt die Erbſchaftsſteuer weg, weil dieſelbe nicht ſtirbt. Die Güter der „todten Hand" werden daher die Steuerfreiheit der Erbſchaftsſteuer genießen, die jedes andere Gut trifft. Daraus hat ſich denn eine Steuerform gebildet, welche den Steuerbetrag der Erbſchaftsſteuer vertritt, das „Aequivalent" derſelben, auch das „Gebührenäquivalent" (Oeſterreich) genannt, weil ja auch keine neuen

Ertragsgebühren gerechnet werden, denen die Zeit der durchschnittlichen Lebensdauer des Einzelnen zu Grunde gelegt wird.

Auf diese Weise hat die Uebertragungssteuer drei Steuerfüße bei einer Steuereinheit; aber ihr Object ist stets ein bestimmtes nachweisbares Gut; anders ist es in der folgenden Art.

4. Die Vertragssteuer tritt da ein, wo ein Vertrag eine dauernde gegenseitige Leistung enthält und in einem Document vollzogen wird. Es ist eine Unklarheit, ein solches Document als „Urkunde" von den Quittungen scheiden zu wollen; „Urkunden" sind am Ende alle Documente. Die Steuereinheit ist auch hier eine Decimalstelle des Betrags der vertragsmäßigen Geldleistung; der Steuerfuß ist ein Procentsatz; eine Gebühr ist an sich nicht damit verbunden. Allein diese Steuer ist eine durchaus rationelle, weil der Ertrag aus dem Vertrage ohnehin schon besteuert ist, sei es als Gewerbesteuer, sei es als Lohnsteuer. Die ganze Vertragssteuer ist daher nichts als eine zweite Besteuerung des bereits besteuerten Erwerbes; das ist selbst dann der Fall, wenn es sich nur um einmalige, in dem Gewerbe der Betreffenden liegende Leistung und Gegenleistung handelt. Dennoch ist sie der Stempelsteuer unterworfen, weil sie ziemlich leicht und sicher zu erheben ist.

5. Die Wechselsteuer endlich hat zu ihrem Object den Wechsel, zu ihrer Einheit die Decimalstelle und meist einen Steuerfuß mit leicht progressiver Scala. Es ist nun wahr, daß bei jedem Wechsel ein gewisser Gewinn gemacht wird; allein es ist ebenso wahr, daß dieser Gewinn bei der Entwickelung unsers gewerblichen Lebens kein einzelner und zufälliger mehr ist, sondern daß derselbe dem regelmäßigen Erwerbe der Geld- und Creditunternehmungen angehört. Es ist daher kaum ein Zweifel, daß auch die Wechselsteuer nicht als eine rationelle Steuer betrachtet werden kann, da der aus dem Wechselgeschäft sich ergebende Gewinn bereits in der Unternehmung selbst (Geldgeschäfte, Banken u. s. w.) besteuert ist. Dennoch existirt diese Steuer fast in ganz Europa, weil sie in der That leicht getragen wird, theils wegen ihres geringen Steuerfußes, theils wegen des Werthes, den die Wechselzahlung für den Verkehr besitzt. Man muß daher auch von dieser Steuer sagen, daß ihr Ertrag für die Finanzen die Stelle ihrer Begründung in der Wissenschaft vertreten muß.

Die Theorie hat sich mit der Systemisirung der Verkehrssteuer bisjetzt nicht beschäftigt, und das ist ein großer Uebelstand, weil gerade hier das Allgemeine nicht mehr viel nützt. Ohne die Unterscheidung der einzelnen Arten kann man namentlich keine Beurtheilung des Steuerfußes und seiner rationellen Höhe gewinnen. Das Beste, was in dieser Beziehung gesagt ist, ist von Besobrasof in seinen „Impôt sur les Actes, première partie" bemerkt. Eine sehr fleißige Arbeit sind die beiden Schriften von Czörnig (Sohn) „Die Abgaben von den Uebertragungen des unbeweglichen Eigenthums" 1869, und dessen „Besteuerung der Wechsel", 1870, in denen er sich jedoch auf die obigen Gebiete beschränkt, ohne auf die ganze Verkehrssteuer einzugehen. Das Kap. IV der ersten Schrift enthält einen „vergleichenden Gebührentarif", der von großem Interesse ist; er stellt die Fire-Gebühr neben die Gebühr in Procenten des Werthes, offenbar die Gebühr neben die Steuer, ohne jedoch den wesentlichen Unterschied anzudeuten. S. unten. Uebrigens hat Vocke, „Britische Steuern", den Unterschied des Gebühren- und Steuerstempels bereits historisch und praktisch anerkannt, jedoch ohne sich auf theoretische Begründung einzulassen. Vgl. S. 217 und 223.

III. Erhebung (Stempel) und Recht.

Die Erhebung der Verkehrssteuer hat dadurch ihren Werth, daß sie die Geschichte der letztern in ihrer allgemeinen Entstehung aus der ursprünglichen Gebühr enthält. Im allgemeinen kann man sagen, daß die „Gebühren" der Ursprung der Steuern sind, daß diese mit der Wechselsteuer beginnen, aber erst zur Entwickelung gelangen durch die Anwendung des Stempels, der allein die Erhebung für die meisten Verkehrssteuern möglich macht. Daher der allgemeine Grundsatz, daß die Verkehrssteuer mehr und mehr die Form der Gebührenerhebung — directe Zahlung bei der Kasse — verläßt und zur Stempelanwendung übergeht, sodaß jetzt mit Ausnahme Frankreichs die directe Erhebung die Ausnahme, der Stempel die Regel, und die Anwendung der Besteuerung durch gestempeltes Papier fast verschwunden ist. Daran hat sich denn auch das Steuerrecht dieser Steuer angeschlossen, das von dem übrigen Steuerrechte im Grunde tief verschieden ist.

Die leichte Umgehung der Stempelsteuer hat nämlich den Grundsatz erzeugt, daß die Nichtzahlung dieser Steuer (d. h. also die Nichtanwendung des Steuerstempels) strafbar sein soll, was bei keiner andern Steuer (mit Ausnahme des Zolles) der Fall

iſt. Die Strafe beſteht faſt ausnahmslos in der Verpflichtung zur Zahlung des erhöhten (doppelten, dreifachen) Stempelbetrags. Natürlich kommt das in den meiſten Fällen nur dann zur Anwendung, wenn es ſich um eine gerichtliche Production handelt. Grundſatz iſt dabei, daß die Beweiskraft nicht leidet, wenn der Stempel nicht gebraucht iſt, daß jedoch das Gericht die Erhebung durch die Finanzverwaltung veranlaßt. Die Beſtimmungen der verſchiedenen Geſetzgebungen ſind in dieſer Beziehung nicht weſentlich verſchieden; jedoch macht der Mangel des Stempels die Uebertragungsdocumente zur Eintragung unfähig.

Czörnig hat darüber in ſeiner erſten Abhandlung einige Angaben geſammelt. Es iſt kein Zweifel, daß die Nichtzahlung nur bei Uebertragungen und gerichtlichem Beweisverfahren gehörig conſtatirt werden kann. Im übrigen gibt es gar keine Steuer, die ſo viel umgangen wird wie die Verkehrsſteuer, und iſt das beſte Mittel dagegen in der That kein anderes als der möglichſt niedrige Steuerfuß, während ein hoher Steuerfuß ſtets ſchwer auf dem Verkehre laſtet.

IV. Charakter der Verkehrsſteuer in England, Frankreich und Deutſchland.

Die Grundlage aller Vergleichung iſt unzweifelhaft die hiſtoriſche Thatſache, daß die Gebühren allmählich durch ihre Höhe zu Verkehrsſteuern geworden ſind, daß ſich die reine Verkehrsſteuer zuerſt als Wechſelſteuer von jener Verſchmelzung von Gebühr und Steuer ablöſt, um dann in unſerm Jahrhundert das ganze Gebührenweſen ſo definitiv in ſich aufzunehmen, daß der Unterſchied faſt gänzlich verſchwindet und das Ganze als eine Steuer erſcheint, während es noch immer „Gebühr" genannt wird. Es wäre von großem Intereſſe, dies wiſſenſchaftlich im einzelnen nachzuweiſen. Feſtzuhalten iſt jedoch dabei, daß die faſt allenthalben vorkommende ſogenannte feſte Gebühr, Droit fixe, ſtets die Gebühr im eigentlichen Sinne des Wortes iſt, während die Verkehrsſteuer da beginnt, wo der Betrag ein ſteigender und wechſelnder iſt. Danach ſind die Grundverhältniſſe in den einzelnen Ländern folgende.

England hatte gewiß ſehr lange ſchon reine Gebühren, aber ſie hatten den Grundcharakter aller Gebühren der frühern Zeit; ſie

wurden als wirkliche Gebühren direct, und zwar meiſtens bei den Gerichten erhoben. Erſt ſeit dem Ende des 17. Jahrhunderts entſteht die eigentliche Verkehrsſteuer durch die Anwendung des Stempels, der 1693 zuerſt in England eingeführt ward, und gleich anfangs in der doppelten Verwendung als Erhebung von Gebühr und Steuer auftritt. Gerade dadurch aber haben die Steuern den Charakter von Gebühren gleich anfangs empfangen und bisjetzt behalten, indem die meiſten Steuern einen feſten Fuß haben. Erſt ſeit 1815 iſt die Legacy duty mit einem progreſſiven Steuerfuße nach dem Grade der Verwandtſchaft verſehen, während die Probate duty (Erbſchaftsſteuer) eigentlich erſt 1853 aus einer Gebühr zu einer Steuer ward, indem erſt damals auch das unbewegliche Vermögen nach einem beſtimmten Steuerfuße derſelben unterworfen wurde. Die Uebertragungs- und Vertragsſteuern werden gleichfalls in Stempelform mit ſteigendem Steuerfuße entrichtet, und zwar nach ſehr ſpeciellem Tarif. Die Wechſelſteuer wird erſt 1782 eingeführt, mit ſteigendem Steuerfuße, gleichzeitig mit dem Quittungsſtempel; in der neueſten Zeit beſtändige Ausdehnung der Anwendung des Stempels; vgl. Vocke, „Britiſche Steuern", S. 193—249, und über die Uebertragungsſteuer auch Gneiſt, „Engliſches Verfaſſungsrecht", S. 812 u. 813.

Weit verwickelter iſt das Syſtem Frankreichs. Hier muß man ſtreng das Enregistrement, den Timbre und das Droit de greffe unterſcheiden. Im allgemeinen kann man ſagen, daß das erſtere die Verkehrsſteuer, das zweite die Verbrauchsſteuer, das dritte die Gebühr enthält. Ohne dieſe Unterſcheidung wird das nicht blos in ſeinen einzelnen Anſätzen, ſondern auch in Princip höchſt unklare und dadurch höchſt läſtige Syſtem Frankreichs kaum verſtändlich. Das Enregistrement der Zeit vor der Revolution iſt eigentlich nur eine Eintragungsgebühr; es wird erſt zur Verkehrsſteuer, und zwar im Princip durch das Geſetz vom 19. Dec. 1790, in der ſyſtematiſchen Durchführung durch Geſetz vom 12. Dec. 1798, das aber die Gebühr mit der Steuer vereinigt, indem die erſte als unklar verſtandenes Droit fixe fortlebt, während die Steuer im Droit proportionnel ſich entwickelt. Doch hat auch das Droit fixe wieder Klaſſen; jedoch erkennt man auf den erſten Blick, daß es ſich dabei nur um die Urkundengebühr handelt, allerdings in der Weiſe, daß auch die Acte unter Privaten derſelben (6 Klaſſen von 1—10 Frs.) unterliegen, neben denen die Gerichtsacte die zweite Klaſſe bilden. Die Verkehrsſteuer als Droit proportionnel hat einen ſehr detaillirt durchgeführten Steuerfuß in Procentſätzen des Werthes, den höchſten in Europa (von $^1/_{40}$ bis 10 Proc.). Der Stempel iſt namentlich für den geiſtigen Verbrauch (Zeitungen, Anſchläge u. ſ. w.) die Form der Erhebung; Object iſt das Papier, Einheit iſt ein Flächenmaß, dann aber iſt er in der That eine zweite Verkehrsſteuer für alle Uebertragungen, Verträge, Schuldurkunden im weiteſten Umfange,

Policen u. ſ. w. Die eigentlichen Gebühren bilden die Droits de greffe, neben dem Droit d'enregistrement in der That eine zweite Gebühr, geordnet durch Geſetz vom 11. März 1799, zu denen im weitern Sinne auch die Grundbuchsgebühren gehören, ſodaß unter Umſtänden doppelte Beſteuerung nebſt der doppelten Gebühr entſteht. Das ganz irrationelle Verkehrs- und Stempelweſen Frankreichs bildet den unvollkommenſten Theil ſeiner Steuergeſetzgebung. Vgl. die ausführliche Darſtellung, jedoch ohne hinreichende Unterſcheidung, bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 177, Enregiſtrement, S. 193, Stempel-, Kanzlei- und Grundbuchsgebühren.

Oeſterreichs Stempelgeſetzgebung beginnt gleichfalls im vorigen Jahrhundert; erſte gründliche Ordnung durch Geſetz von 1840, jedoch noch auf Grundlage ſtändiſcher Befreiungen und der Patrimonialjurisdiction; das Princip der Gleichheit durchgeführt durch Geſetz vom 2. Aug. 1850 (Einführungsgeſetz vom 9. Febr. 1850). Das Geſetz ſetzt als Objecte: A. Rechtsgeſchäfte; B. Vermögensübertragungen; C. Behelfe (Zeugniſſe und Bücher); D. Schriften und Amtshandlungen, worauf die genauen Angaben über die einzelnen Objecte und Steuern folgen; hier erſcheint der Stempel neben der unmittelbaren Abgabe, indem ganz richtig ſchon in §. 1 geſagt wird, daß die Verkehrsacte nicht dem Stempel, ſondern der Abgabe unterliegen. Dieſe Abgabe wird nun in zwei Formen entrichtet; entweder durch „unmittelbare Einzahlung" (§. 5), was dem Enregiſtrement entſpricht, oder durch den „Stempel". Auch hier iſt die Steuereinheit nach dem Steuerobject beſtimmt (ſ. oben) und dieſes Steuerobject in ein umfaſſendes Syſtem gebracht, an welches ſich zugleich der Steuerfuß anſchließt. Grundzüge ſind folgende: 1) feſter Betrag (Steuereinheit der Act ſelbſt) bei der unmittelbaren Einzahlung a) für Eintragung in die öffentlichen Bücher, b) für civilgerichtliche Erkenntniſſe, beim Stempel für Zeugniſſe, Eingaben, Handelsbücher und ähnliche Documente. 2) Steuerfuß mit Scala (Steuereinheit der Werth des Verkehrsobjects) mit der unmittelbaren Zahlung, wenn der Betrag der Gebühr 20 Fl. überſchreitet, bei Vermögensübertragungen, Schenkungen u. ſ. w.; mit der Stempelſteuer bei denſelben Geſchäften, ſolange der Steuerbetrag (die Stempelgebühr) 20 Fl. nicht überſchreitet. 3) Steuerfuß nach progreſſiven Procenten nur für unmittelbare Zahlung bei allen Erwerbungen dinglicher Rechte, die mit Eintragung in öffentliche Bücher verbunden ſind. Danach ſind dann beſtimmte Stempelklaſſen aufgeſtellt, und zwar in 20 Abſtufungen von 1 Kr. bis 20 Fl., wo die unmittelbare Zahlung beginnt. Die Wechſel gehören dabei namentlich theils der erſten, theils der zweiten Klaſſe an. Vgl. die genaue Darſtellung bei Cyſar, „Handbuch des öſterreichiſchen Gebührengeſetzes" (1855). Die frühern Verhältniſſe ſind gut dargeſtellt bei Tengoborski, „Finanzen Oeſterreichs" (Wien 1845), II, §. 5. Springer, „Sta-

tiſtil", II, §. 127. Die neuen Geſetze von 1862 und 1864 haben nur die Tarife — nicht glücklich, weil höchſt unklar — geändert und erweitert, das Princip iſt daſſelbe geblieben. In Preußen beſteht dieſe Steuer nur im Stempel, und das Geſetz vom 7. März 1822 hat alle frühern Stempelabgaben abgeſchafft und das neue Syſtem an deren Stelle geſetzt. Die Grundlage dieſes Syſtems in Beziehung auf Steuereinheit und Steuerfuß iſt im weſentlichen dieſelbe. Der Steuerfuß wird hier bezeichnet als der gemeine Stempel und der Werthſtempel. Der erſtere hat wieder ſeine Klaſſen mit feſtem Betrage. Object: Zeugniſſe und Verträge, Teſtamente, Hypothekenſcheine aller Art. Der zweite hat ſeine Arten: Kaufſtempel (Steuerfuß 1 Proc. bei inländiſchem Grundbeſitz [bei ausländiſchem 15 Sgr.] und ein Drittel bei allen andern Gegenſtänden); Lieferungsſtempel (ſeit 1846 ein feſter Stempel von 15 Sgr.); Pacht- und Miethſtempel (vom ganzen Betrage, während der ganzen Dauer $^1/_3$ Proc.); Proceßſtempel (am Ende des Proceſſes: 1 Proc. bis zu 1000 Thlr., weiter $^1/_3$ Proc. bis 20000 Thl., weiter $^1/_6$ Proc., in Criminalſachen 5—50 Thlr., bei kleinern Sachen 15 Sgr.); Erbſchaftsſtempel; Wechſelſtempel $^1/_{24}$ Proc. Vgl. Giſeke, „Commentar zur preußiſchen Steuergeſetzgebung" (1846). Die weitere Literatur bei Rönne, „Staatsrecht der preußiſchen Monarchie", II, §. 490. Czörnig a. a. O. hat eine ſehr fleißige Zuſammenſtellung aller Staaten Europas gemacht; doch kannte er weder Vocke's England, noch Beſobraſoff's Rußland. Uebrigens iſt der Charakter aller europäiſchen Geſetzgebungen auf dieſem Gebiete, auch der öſterreichiſchen ſeit 1850, daß ſie ſich um das Princip überhaupt nicht kümmern, ſondern nur im Detail an Beſtimmungen unerſchöpflich ſind, und weder zu einem Syſtem in Beziehung auf die Steuerobjecte, noch zu einer Unterſcheidung des Gebührenelements von den Steuern, noch zu einem leitenden Gedanken über die Höhe des Steuerfußes gelangen. Hier liegt noch eine große Aufgabe der Wiſſenſchaft unerfüllt vor.

Zweite Abtheilung.

Die indirecten Steuern.

Allgemeiner Theil.

I. Der staatswirthschaftliche und der formale Begriff derselben.

Indem wir nun zu den indirecten Steuern übergehen, betreten wir das Gebiet, welches in der Sache das bestrittenste, in der Form das unklarste und schwierigste der ganzen Finanzwissenschaft ist. Es ist daher unabweisbar, in Sache und Form sich einig zu sein, ehe man zum Einzelnen übergeht.

Während die directen Steuern die Besteuerung des Kapitals in allen seinen Formen als Grundlage des Einkommens enthalten, ist die indirecte Steuer die Besteuerung der Arbeit. Das ist ihre einfachste Begriffsbestimmung. Es ergibt sich daraus, daß ihre Motivirung zunächst in den Grundsätzen der Nationalökonomie, und dann in denen der Staatswirthschaft liegen wird.

Es ist kein Zweifel, daß neben dem Kapital die auf dasselbe gewendete Thätigkeit zum Zwecke der Production, die Arbeit, das zweite Element aller Erzeugung und damit auch alles Einkommens ist. Sie muß nun allerdings nicht blos mit dem Kapital verbunden sein, um erzeugen zu können, sondern sie ist es auch an und für sich; das ist, jeder Mensch hat ein gewisses Maß von Arbeit neben seinem Kapital und von Kapital neben seiner Arbeit. Daß aber die Arbeit an sich nicht blos ein selbständiger theoretischer Begriff, sondern auch eine selbständige praktische Thatsache ist, ist kein Zweifel. Selbst bei dem rein persönlichen Erwerbe muß ich meine Fähigkeiten und Kenntnisse erst durch Arbeit verwerthen, sonst sind sie, obwol vorhanden, erwerblos. Es folgt, daß neben dem Kapital und seinem Einkommen auch die Arbeit und ihr Antheil ein Object der Steuer sein kann. Die zweite Frage ist die, ob sie es sein soll.

Nun ist der Grund aller Steuer kein anderer als der, daß die letztere dem Staate die Leistungen vergüten muß, welche er

für das Leben und die Entwickelung des Einzelnen bieten soll. Dieser Begriff des Einzelnen ist aber im wirthschaftlichen Sinne nicht ein einfacher und ruhender, sondern er enthält die Arbeit als die persönliche Thätigkeit neben dem Kapital als dem materiellen Object der erstern. Der Staat *kann* daher gar nicht im allgemeinen und Abstracten für die Entwickelung des Einzelnen sorgen, sondern er muß neben seiner Thätigkeit für das Kapital zugleich die Bedingungen für die Verwerthung der Arbeit herstellen, soweit der Einzelne sie nicht selbst schaffen kann. Ist das der Fall, so muß auch der Einzelne in dem Verhältniß dem Staate wieder leisten, in welchem dieser für seine persönliche Thätigkeit sorgt. Es ist unmöglich, ohne eine solche Gegenleistung durch die Steuer die Leistung des Staats zu fordern. Und es kann daher keine Frage sein, daß die Besteuerung der Arbeit, an sich betrachtet, gerade so nothwendig ist wie die des Kapitals.

Auf dieser Grundlage ergibt sich nun auch der leitende Grundsatz für die Frage, was für diese Steuer das *Subject*, und was die Grundlage für den *Steuerfuß* sein solle.

Allerdings kann das Kapital mit der persönlichen Arbeit in sehr verschiedenem Grade verbunden sein. Allein es gibt gar kein Kapital, das nicht der persönlichen Thätigkeit bedürfte, und keine Kapitallosigkeit, die ohne persönliche Thätigkeit einen Erwerb machen könnte. Die Besteuerung der Arbeit muß daher, soweit sie überhaupt thunlich ist, *alle* Klassen der Gesellschaft treffen; es kann weder der Kapitalbesitzende noch der Kapitallose davon frei sein. Sie ist nicht blos eine allgemeine, sondern, wie die Arbeit selbst, eine gemeinsame Steuer für alle.

Auf demselben Grunde beruht auch der Steuerfuß der Besteuerung der Arbeit. Die persönliche Arbeit ist an sich, als reine Bethätigung der Kraft der Persönlichkeit, im wesentlichen *gleich*. Wo sie als eine ungleiche erscheint, ist diese Ungleichheit nicht durch die Natur dieser Thätigkeit, sondern durch die Verschiedenheit des Kapitals begründet, auf welche sich dieselbe bezieht. Die persönlichen Thätigkeiten als bloße Kraftäußerungen *erscheinen* daher allerdings unendlich verschieden, weil man sie von der unendlichen Verschiedenheit des Kapitals nicht trennen kann; allein an und für sich ist dieser Unterschied nicht, oder doch in keinem meßbaren Grade vorhanden. Ist das der Fall, so folgt, daß der

Steuerfuß der Arbeitsbesteuerung auch für alle Klassen der Gesellschaft grundsätzlich derselbe sein muß. Und wenn er dennoch verschieden ist, so beruht das nicht im Wesen der Arbeit, sondern in der Natur desjenigen, was wir als das Steuerobject dieser Steuer setzen müssen. Und dieses Steuerobject ist es nun, das aus der Arbeitsbesteuerung die indirecte Steuer macht.

Diese Arbeit an sich ist nämlich eben aus ihrer innigen Verschmelzung mit dem Stoffe oder Kapital nicht zu scheiden, und daher auch für sich gar nicht darzustellen und zu messen. Dennoch ist die Messung eine absolute Bedingung aller Besteuerung, also auch der Arbeitssteuer. Es bleibt daher nichts anderes übrig, als die Arbeit statt an ihrer Erscheinung vielmehr an ihren Bedingungen zu messen. Diese sind die Mittel des persönlichen Unterhalts. Dadurch entsteht das, was die indirecte Steuer so wesentlich verschieden von allen andern Steuern macht. Ihr principielles Steuerobject, die Arbeit, wird als unbesteuerbar durch ihr wirkliches Steuerobject, das Unterhaltsmittel des persönlichen Lebens, vertreten; das wahre Object wird daher nicht direct als Steuerobject behandelt, sondern ein ganz anderes Object zum Steuerobject gemacht, und dadurch wird die Steuer selbst das, was wir eine indirecte Steuer nennen, das ist eine solche, bei welcher das eigentliche Steuerobject durch ein anderes besteuert werden muß. Zugleich aber folgt daraus, daß ich auch die Steuerquelle in gar keiner Weise von dem Steuerobject trennen kann, denn ich kann weder bei der reinen Arbeit noch auch bei dem Nahrungsmittel das Einkommen durch irgendeine Schätzung oder Berechnung selbständig darstellen. Es ist daher der Charakter dieser Steuer, daß ich die Steuerquelle mit dem Steuerobject vollständig bei der Besteuerung identificiren muß, und daher die Steuerquelle selbst gar nicht zum Gegenstand der Steuerberechnung machen, sondern sie nur indirect in der Besteuerung des Steuerobjects erreichen kann. Auf diese Weise ergibt sich, daß die Arbeitssteuern stets und nothwendig eine Besteuerung der Consumtion sind, und daß diese Consumtionssteuer stets und nothwendig eine indirecte Besteuerung sein muß.

So steht nun die staatswirthschaftliche, die finanzielle und die formale Seite des Begriffes der indirecten Steuer fest. Zugleich aber ist es klar, daß damit auch die Schwierigkeit der Aufgabe

der Beſteuerung der Arbeit bezeichnet iſt. Sie liegt, von allen Einzelheiten abgeſehen, darin, daß dieſe Steuer ihrem Princip nach eine gleiche Beſteuernng der Arbeit fordert, während dieſe Arbeit durch ihre Verbindung mit dem Kapital ſtets als eine ungleiche zuerſt an ſich, und dann in ihrer Ertragsfähigkeit erſcheint. Sie tritt daher als eine große Belaſtung der kapitalloſen Klaſſe auf, und wird das noch mehr durch die Art ihrer Erhebung. Sie ſcheint daher einen tiefen Widerſpruch mit dem Syſtem und Princip der directen Steuer zu enthalten; und aus allen dieſen Gründen darf es daher nicht wunder nehmen, wenn nicht blos die Geſchichte der poſitiven Geſetzgebung, ſondern auch die der Theorie bisher zu keiner einheitlichen und feſten Geſtalt dieſes ganzen Gebiets gelangt iſt. Hier hat daher die Geſchichte eine doppelte Berechtigung, namentlich wenn ſie verſucht, ſtatt eine Geſchichte der Einzelheiten, eine Geſchichte des ſich entwickelnden Princips der indirecten Steuer zu ſein.

Es iſt an dieſem Orte nur Eins zu bemerken. Der Begriff der indirecten Steuer ſelbſt iſt erſt in der allerneueſten Zeit ein recht ſelbſtändiger geworden, und wir können nicht genug betonen, daß der Hauptgrund für alle Unklarheit über dieſelbe darin beſteht, daß man weder theoretiſch noch legislativ zu einer feſten Begrenzung dieſer Steuer gegenüber den verwandten Gebieten gelangt iſt. Montesquieu kennt das Impôt indirect noch nicht; er kommt über das Impôt par tête nicht hinaus (ſ. oben). Erſt die Phyſiokratiſche Schule ſtellt eine beſtimmte Kategorie auf; allein gerade hier tritt zugleich jener Irrthum auf, der bis auf die vierziger Jahre unſers Jahrhunderts gedauert und die ganze Theorie unſicher gemacht hat. Quesnay verſtand nämlich unter dem Impôt indirect offenbar nicht unſere Verzehrungsſteuer, ſondern vielmehr alle andern Beſteuerungen namentlich des Bauernſtandes, ſpeciell die Belaſtungen deſſelben durch Gebühren und Sporteln, und daher ſein Satz: „Impôts indirects, pauvre paysan.“ Die deutſche Literatur hat in unſerm Jahrhundert dieſe Auffaſſung von den indirecten Steuern bis auf die neueſte Zeit beibehalten, namentlich da Adam Smith gleichfalls die erſte Klaſſe der indirecten Steuern als die Gebühren und Stempel, und erſt die zweite als die eigentlichen Conſumtionsſteuern auffaßt. Daher denn dieſelbe Verwirrung noch bei Jakob und Lotz. Erſt Rau hat das Verdienſt, die indirecten Steuern als ſein Syſtem der „Aufwandſteuern“ ſyſtematiſch zuſammengeſtellt und von den Schätzungen als directe Steuern geſchieden zu haben; und erſt dadurch ward die ſelbſtändige Theorie der erſtern möglich, die dann auch ſogleich

nach einer ſelbſtändigen Definition ſuchte, wie bei Hoffmann u. a. Jedoch iſt eine durchgreifende Scheidung in den neuen Arbeiten in Deutſchland wieder ziemlich verloren gegangen, wie bei Umpfenbach, Pfeiffer, Maurus. — Ebenſo unbeſtimmt ſind die Geſetzgebungen. So rechnet das öſterreichiſche Budget in die indirecten Steuern nicht blos Stempel und Gebühren, ſondern ſogar Poſt und Münze; in England werden in die Exciſe eine ganze Reihe von Gewerbſteuern hineingerechnet, während die Zölle wieder als gar nicht dazu gehörig ſelbſt von deutſchen Schriftſtellern wie Vocke aufgeführt werden; ebenſo in Frankreich, wo im weitern Sinne noch das Enregiſtrement zu den contributions indirectes gehört, dagegen die Zölle davon geſchieden, und das Octroi als etwas ganz Selbſtändiges betrachtet wird. Das nun macht natürlich jede gründliche Bearbeitung unthunlich, und wir wiederholen, daß ein endgültiges Verſtändniß der indirecten Steuer *nicht möglich* iſt, ſolange man ſie nicht von den verwandten Abgaben zu ſcheiden weiß. Es iſt eine Hauptaufgabe des Folgenden, dies weiter durchzuführen.

II. Elemente der Geſchichte der indirecten Steuern.

Sowie man nun die indirecten Steuern als Beſteuerung der Lebensbedingungen des Einzelnen und ſpeciell ſeiner perſönlichen Arbeitskraft feſtſtellt, empfängt die Geſchichte derſelben eine allgemeinere und hochwichtige Bedeutung.

Das Auftreten der indirecten Steuern hat, wie geſagt, zu ſeiner Bedingung die Erkenntniß, daß die perſönliche Arbeit als ſolche ein wirthſchaftlich ſelbſtändiger Grund des Reinertrags iſt. Eine Arbeit der Perſon gibt es nun zu allen Zeiten. Allein erſt dann, wenn man die Arbeit des Individuums als Grundlage einer ſelbſtändigen Wirthſchaft betrachtet, kann man dazu gelangen, ſie einer regelmäßigen Steuer zu unterwerfen. Solange man dagegen in der perſönlichen Arbeit den Dienſt des unfreien Menſchen für den Herrn erblickt, kann auch ihr ſelbſtändiger Reinertrag nicht als Gegenſtand ſelbſtändiger Beſteuerung zur Erſcheinung kommen.

Das Auftreten der Conſumtionsſteuern als eines wichtigen, ja als des wichtigſten Gliedes des ganzen Steuerſyſtems, und mit dem praktiſchen Auftreten derſelben das Erſcheinen ihrer wiſſenſchaftlichen Behandlung iſt daher, wie das vom ganzen Steuerweſen ſchon früher geſagt ward, auf das innigſte mit der geſell-

ſchaftlichen Entwickelung und deren Einfluß auf die ſtaatliche Ordnung und Verwaltung verflochten. Die indirecte Steuer, wohl zu unterſcheiden von den herrſchaftlichen Abgaben von den Lebensmitteln, iſt daher nicht denkbar ohne Freiheit des Arbeiters; und ihre Geſchichte hängt daher aufs engſte mit der der Freiheit der nichtbeſitzenden Klaſſe zuſammen.

Daß unter der Geſchlechterform und der mit ihr zuſammenhängenden Staatsordnung, in welcher das Königthum nur noch die Ehre und Würde des Ganzen vertritt und die Geſchlechter allein durch Grundbeſitz Geltung haben, von einer ſelbſtändigen politiſchen Anerkennung des grundbeſitzloſen Arbeiters und mit ihr von einer ſelbſtändigen Conſumtionsſteuer nicht die Rede ſein kann, verſteht ſich von ſelbſt.

Erſt unter der ſtändiſchen Geſellſchaftsform finden wir ihre erſte, wenn auch noch ſehr unklare Geſtalt. Noch iſt das Individuum ohne Grundbeſitz kein vollberechtigtes. Noch kann daher an eine ſelbſtändige Beſteuerung des Einzelnen, der durch ſeine Arbeit lebt, nicht gedacht werden. Noch iſt die Arbeit dem Beſitze untergeordnet. Allein ſchon erſcheint ſie im dritten Stande, dem gewerblichen, namentlich in den Städten als ein mächtiger Factor des Erwerbes. Die Städte können nicht leugnen, daß die perſönliche Arbeit eine Erwerbsquelle iſt und daß daher eine Beſteuerung, die es nur mit dem Kapital zu thun hat, wenigſtens bei ihnen nicht mehr eine gerechte iſt. Bei ihnen entſteht daher auch die Frage nach der Beſteuerung des Erwerbes, den die productive Arbeit gibt. Allein zu gleicher Zeit muß das Königthum, um die ſteigenden Bedürfniſſe der Staatsgewalt zu decken und von den ſtändiſchen Rechten ſich in finanzieller Hinſicht unabhängig zu machen, an eine Beſteuerung denken, welche die Grundherrlichkeiten umfaßt, ohne den Rechten der Grundherren zu nahe zu treten. Die letztern endlich, gleichfalls größerer Einnahmen bedürftig, dachten daran, auf irgendeine Weiſe die ihnen zufallenden Steuern von ihren Hinterſaſſen zu vermehren, und auch in dieſer Beziehung war der Anknüpfungspunkt leicht gefunden.

Auf dieſe Weiſe entſtanden die Anfänge einer Beſteuerung, welche ein ganz anderes Steuerobject forderte als das im Grundbeſitz vorhandene Kapital. Natürlich war jedoch im Beginne an ein Syſtem dabei nicht zu denken, ſondern jede der drei er-

wähnten Kategorien ſtellte ihre Steuerform auf, und ſo entſtanden drei Grundformen, aus denen ſich die gegenwärtige Conſumtionsſteuer entwickelt hat.

Die erſte Grundform ging, wie geſagt, von den Städten aus und erſcheint hier als die urſprüngliche Form der eigentlichen Verzehrungsſteuer; es iſt die ſtädtiſche Verzehrungsſteuer oder die Acciſe.

Die zweite Grundform beruhte auf dem Rechte der Grundherren. Sie beſtand in der Beſteuerung der ländlichen Conſumtion und zwar derjenigen, welche auf der gewerblichen Production der Nahrungsmittel oder dem Verkehr mit denſelben beruhte; naturgemäß bildeten die geiſtigen Getränke dabei den Hauptgegenſtand.

Die dritte Grundform endlich ging vom Staate aus. Da aber der Staat in der Epoche der ſtändiſchen Verwaltung auf allen Punkten von der Grundherrlichkeit beſchränkt und in ſeinem unmittelbaren Steuerrecht begrenzt war, ſo mußte er für ſeine Beſteuerung der Conſumtion eine andere Grundlage ſuchen. Dieſe fand er in der Regalität, jenem Begriffe, von dem ſowol in den Finanzen als in der Verwaltung die thatſächliche und zum Theil auch die principielle Entwickelung der Verwaltung über das ſtändiſche Recht der Grundherrlichkeit ausgegangen iſt. Er erklärte die Production gewiſſer Nahrungsmittel als Regal; das Nächſte war das Salz, das ſich an das Bergregal anſchloß; der Taback folgte ſpäter, als Object des Monopolrechts des Staats. Zu dieſen Regalien fügte er die Zölle hinzu, die aus Geleitsgeldern allmählich zu einer Beſteuerung aller Handelsartikel wurden, die vom Auslande kamen.

Dies waren die Anfänge der indirecten Beſteuerung. Natürlich ſtanden ſie zuerſt ganz unvermittelt nebeneinander, und wie ſie nicht von derſelben Steuergewalt ausgingen, ſo hatten ſie auch weder ein gemeinſames Princip noch eine gemeinſame Form. Doch bildeten ſich ſogleich von Anfang an gewiſſe gemeinſame Grundzüge in ihnen aus.

Nachdem nämlich dieſe Quellen der Beſteuerung eröffnet waren, wurden ſie natürlich ſoviel als möglich ausgebeutet. Es lag in dem Princip der ſtändiſchen Selbſtverwaltung, daß jede Grundherrlichkeit vollkommen frei war in der Beſtimmung

des Steuerobjects sowol als in derjenigen des Steuerbetrags und der Steuererhebung. Dadurch entstand nun natürlich eine örtliche Gestalt dieses ganzen Steuergebiets, und daraus ein so buntes Bild von Besteuerungen, daß eine organische Darstellung ganz unmöglich wird, um so mehr, als in den meisten Fällen kaum einmal eine genaue Aufzeichnung derselben vorhanden ist. Alle verschiedenen Verzehrungssteuern der Grundherren aber ruhten auf demselben Princip wie die Grundherrlichkeit selbst; die Grundherren und mit ihnen die Städte erschienen nämlich als Eigenthümer der Steuer; sie nahm für sie den Charakter der Pflichtigkeiten und Giebigkeiten an, und das ist der Grund späterer Anordnungen in den Staaten, welche das Recht des Eigenthums auch bei dem Uebergange von der ständischen zur gewerblichen Gesellschaftsordnung heilig gehalten haben. Man hat sie nämlich nicht einfach aufgehoben und an ihre Stelle die allgemeine Verzehrungssteuer gesetzt, sondern sie wie jede Leistung, auf die ein anerkanntes Recht bestand, abgelöst. Die Formen der damaligen staatlichen indirecten Steuern, die Regalien und die Zölle wurden dagegen vom Staate ohne alles tiefere Eingehen auf das Wesen derselben oder ihre Steuerkraft benutzt; ihre Besteuerung kehrte sich wenig an das Maß ihrer Steuerquelle; ihre Erhebung war einheitslos, irrationell, und so entstand eine Ordnung der damaligen indirecten Steuern, die im einzelnen theils auf örtlichem Herkommen und herrschaftlicher Willkür beruhte, im ganzen aber ohne alles System bestand. Ebendarum war diese ganze Steuer auch nur sehr wenig einträglich. Um sie zu einem bedeutenden Theile des Steuersystems zu machen, mußte erst ihre Grundlage, das Recht und die wirthschaftliche Bedeutung der Arbeit, sich ändern.

Dies geschah am Ende des vorigen Jahrhunderts. Wir werden wol die letzte Epoche die der ständischen Verzehrungssteuer nennen.

Jetzt aber beginnt eine neue. Sie ist in ihren allgemeinen Grundzügen einfach, freilich nicht so in den einzelnen Anwendungen derselben. Es ist die Epoche der staatsbürgerlichen oder eigentlichen Consumsteuern — oder indirecten Steuern.

Um dieselbe richtig zu beurtheilen, muß man das Princip der Steuer von dem System der Besteuerung möglichst bestimmt trennen.

Das Princip der indirecten Steuer in unſerm Jahrhundert hängt aufs engſte mit der neuen Stellung zuſammen, welche das freie Staatsbürgerthum jedes Einzelnen zur Verwaltung des Staats einnimmt. Die Verwaltung des Staats kennt keine privilegirte Klaſſe der Staatsbürger mehr; der Grundgedanke der Rechtsgleichheit erſcheint für die Wirthſchaft des Staats als die Gleichheit der Pflicht, an den Laſten derſelben theilzunehmen. Mit dieſem Grundſatze verſchwinden einerſeits die alten ſtändiſchen Steuerbefreiungen auch von der Conſumtionsſteuer, andererſeits aber wird durch denſelben die Verſchiedenheit der örtlichen Conſumtionsſteuerſyſteme unmöglich. Die Geſetzgebung hebt alle Unterſchiede der Steuer auf, führt eine und dieſelbe Steuer für alle ein, und gelangt ſo zu einem einheitlichen Steuerweſen für dieſes Gebiet. Allein gerade dadurch entſteht die zweite große Frage — die Berechtigung der Beſteuerung der kapitalloſen Arbeit durch dieſe indirecte Steuer. Und hier nun iſt es, wo ſich das Weſen der Steuer von der alten Tradition, daß dieſelbe nur den reinen Ueberſchuß treffen ſolle, losmacht. Soll ſie wirklich nur das, ſo iſt jede Beſteuerung der phyſiſchen Arbeitskraft unthunlich; die indirecten Steuern müſſen aufgehoben, und die ganze Laſt der öffentlichen Leiſtungen auf das Kapital geworfen werden. Allein es iſt ſofort klar, daß, wenn man nur das Reineinkommen aus dem Kapital beſteuern will, daſſelbe, auch wenn man es mit der Steuer ganz abſorbirte, nicht für die Bedürfniſſe des Staats ausreicht. Fordert daher der Staat mehr, ſo kann er dies nur deshalb, weil die Steuer eine Gegenleiſtung iſt für das, was er ſelbſt leiſtet. Nun ſchreitet die Verwaltung mit Rieſenſchritten, namentlich nach einer Seite hin, vorwärts. Sie entwickelt mit jedem Jahre mehr ein Syſtem von Maßregeln, welches die Bedingungen für die leibliche und geiſtige Arbeitskraft der Völker darbietet. Iſt das der Fall, ſo muß auch der Einzelne, abgeſehen von Kapital und Reineinkommen, für dieſe Leiſtungen des Staats, für phyſiſches und geiſtiges Bildungsweſen, für Geſundheitspflege, für Sicherheitspolizei, für Arbeiterweſen, für Armenweſen, für allgemeine Bildungsanſtalten u. ſ. w., ſeine Gegenleiſtung und zwar in dem Maße geben, in welchem er vermöge ſeiner Arbeit jene Anſtalten benutzt. So wenig es möglich iſt, daß jemand Brot ißt, ohne es zu zahlen, ſo wenig kann jemand jene

Anſtalten benutzen, ohne ihre Koſten zurückzugeben. Die Arbeit wird daher ſteuerpflichtig, weil ſie frei und weil ſie Gegenſtand der Verwaltung iſt. Und die Beſteuerung der Arbeit tritt damit als Syſtem der indirecten Steuer neben der directen auf; das Syſtem der Steuern hat ſein zweites großes Glied gewonnen.

Allein jetzt entſteht die Frage nach der Art und Weiſe, wie dieſe Steuer nun aufgelegt werden ſoll. Allerdings iſt es an ſich einfach, daß man ſtatt die Arbeit ſelbſt zu beſteuern die Bedingungen der Arbeit in den Mitteln des Unterhalts treffen und in ihnen Steuerfuß und Steuereinheit ſuchen muß. Aber ſowie dieſe Beſteuerung nun eine allgemeine und gleiche werden ſoll, ſo entſtehen zwei Fragen. Die erſte iſt die, welche Gegenſtände eigentlich als Steuerobjecte betrachtet werden ſollen, an welche ſich die andere ſchließt, ob und wieweit dieſe Gegenſtände denſelben Steuerfuß haben ſollen. Die zweite iſt die, in welcher Weiſe dieſelben der Beſteuerung wirklich unterzogen werden ſollen. In dieſer Beziehung unterſcheiden ſich die Staaten ſowol in Object als Fuß und Beſteuerung, und die poſitiven Beſteuerungsſyſteme werden dadurch ſo verſchieden, daß es nothwendig iſt, das Syſtem als Ganzes feſtzuſtellen, ehe man zu den einzelnen Theilen deſſelben übergeht. Es iſt daher auch ganz erklärlich, daß die Literatur ihrerſeits, ebenſo wenig wie das poſitive Recht, zu einer fertigen Auffaſſung dieſes ganzen Gebiets gelangt iſt.

Obgleich die ganze Frage nach der Zuläſſigkeit der indirecten Steuern im weſentlichen als erledigt angeſehen wird, ſo hat ſie doch einen zu großen Platz in der Geſchichte der Finanzen eingenommen, als daß wir ſie nicht charakteriſiren ſollten.

Die erſte theoretiſche Unterſuchung über die indirecten Steuern entſteht bei den Phyſiokraten. Quesnay widmet ihr das ganze „Second problème économique“ (Ausgabe von Daire, S. 125 fg.) und gelangt zu dem Schluſſe, daß eine indirecte Steuer abſolut verwerflich ſei, weil ihre Einbringung „der Nation achtmal ſo viel koſtet, als ſie trägt“ (S. 139). Damit war der Kampf gegen die indirecte Steuer eröffnet. Quesnay folgte in Deutſchland zuerſt Juſti („Finanzwiſſenſchaft“, Buch VI, Abth. V), der ſie durch eine Gewerbſteuer erſetzen will; dann die übrigen deutſchen Gegner: Krönke, Liechtenſtern, Behr, namentlich aber Eſchenmayer („Ueber die Conſumtionsſteuer“, Heidelberg 1813), mit allen theils aus der ſocialen Natur, theils aus der Erhebung der Steuer fließenden Gegengründen. Die Anſicht wieder aufgenommen von Ulmenſtein, „Vorzüge und

Mängel der induſtriellen Beſteuerung" (1831), meiſt fußend auf Lotz, „Reviſion", IV, 143 fg., und „Handbuch", III, 135, der als der letzte Gegner der indirecten Steuern angeſehen werden kann; ebenſo noch in der 2. Aufl., III, §. 141. Rotteck, „Oekonomiſche Politik", S. 345 fg., bringt nur Einreden aus rein ſocialem Geſichtspunkte. Gegen dieſe Verwerfung der indirecten Steuern ſtand ſchon Sonnenfels auf („Finanzwiſſenſchaft", §. 167 fg.), mit eingehender Beleuchtung der Frage, ob die „allgemeine Acciſe" durch die großen Schwierigkeiten ihrer Erhebung nicht unzuläſſig ſei; ſeine Unterſcheidung der Verzehrungs- und Luxusſteuer und die Conſequenzen für den Steuerfuß ſind ſehr gut dargelegt (vgl. §. 177 und unten). Eine neue, nur zur Hälfte beſſere Richtung bekam die Sache durch Adam Smith. Er begann mit dem Begriffe der Beſteuerung des Arbeitslohns (ſ. oben), ohne zu ſehen, daß derſelbe eine Unmöglichkeit enthalle; ſtellte dann daneben die Conſumtionsſteuer auf, erklärte: daß „die Beſteuerung der nothwendigen Lebensmitel gerade ſo wirke wie eine Beſteuerung des Arbeitslohns"; daß aber dieſe nur auf die höhern und mittlern Klaſſen falle; daß, „wenn die höhern und mittlern Klaſſen ihren Vortheil verſtänden, ſie ſich derſelben ſtets widerſetzen würden", und daß nur die Luxusſteuern zuläſſig ſeien. Auf dieſer Grundlage hat ſich zunächſt die engliſche Literatur gehalten. Ricardo, „Principles", Kap. 17, daß „die Conſumtionsſteuer den Preis aller Producte um ihren Betrag erhöhe", weshalb ſie auf den Unternehmer und von dieſem auf den Conſumenten abgewälzt werde, wogegen Say, II, 4, daß dies dem Unternehmer nicht gelinge, und daher dieſe Steuer die Production hemme; Mac Culloch („Treatise on the principles of taxation", 1852) meint ſogar, daß die indirecten Steuern dadurch nothwendig ſeien, weil ſie die Induſtrie befördern; bedeutender iſt ſein Grund für dieſelben, daß ihr Betrag ſonſt doch zuletzt als Einkommenſteuer auf die Arbeit gelegt werden müßte. Morton Peto, „On taxation", 1863, meint gar nichts über die Frage. Die deutſche Literatur nahm die Vertheidigung der Conſumtionsſteuer im Anfange dieſes Jahrhunderts nachdrücklich wieder auf; namentlich nach Jakob's etwas negativem Vorgange, daß es „unmöglich ſei, alles Reineinkommen durch directe Steuern zu treffen" (§. 1104 fg.), und daß die Conſumtionsſteuer daher „zur Ausgleichung der ungleichen Einkommenſteuer angewendet werden müſſe" (§. 694, 696), wozu der zweite Standpunkt kam, den beſonders Hoffmann ausdrückt (S. 245); „daß der, welcher etwas verbraucht, wol auch fähig ſein könnte, etwas zur Beſtreitung des Aufwandes auf öffentliche Anſtalten aufzuwenden". So auch noch Rau, §. 406. Malchus endlich faßte alle einzelnen Bedenken gegen die indirecte Beſteuerung zuſammen und widerlegte ſie einzeln und gründlich (I, §. 60, 61), mit beſonderer Beziehung einerſeits auf den Einwurf, den man gegen die Erhebungskoſten aus der Phy-

ſiokratiſchen Schule hergenommen, andererſeits auf den Druck, mit dem ſie auf der niedern Klaſſe laſten ſollen (S. 283—301). Es iſt ſeit dieſer Zeit kein ernſthafter Zweifel gegen dieſelben mehr erhoben worden; wohl aber iſt durchaus kein feſtes Princip über das Weſen und die wahre Steuerquelle derſelben anerkannt, was ſich namentlich in der ganzen Behandlung der Sache durch Rau zeigt (§. 406). Die Frage ſcheint dadurch auf dem Boden der reinen Zweckmäßigkeit zu ſtehen, wohin ſie nicht gehört. Die Andeutung bei Adam Smith iſt ſo ziemlich verloren gegangen; man ſieht die Steuer als eine Form der Einkommenbeſteuerung überhaupt an und hat deshalb auch meiſtens die Gebühren mit hineingezogen, während man die Beſteuerung des Arbeitslohns unklar feſthält. Nur die Anerkennung der indirecten Steuer als einer Beſteuerung des Einkommens aus der Arbeit und die Erkenntniß, daß ſelbſt dieſe mit einem weſentlichen Theile eine indirecte Einkommenſteuer enthält, kann dieſes Gebiet zum Abſchluß bringen. Die Behandlung der einzelnen Formen der Steuer iſt namentlich in der deutſchen Literatur eine zum größten Theile vortreffliche zu nennen. In neueſter Zeit iſt der Gegenſtand wieder aufgenommen von Parieu, „Études sur le système des impôts" („Journal des Econom.", Sept. 1858), der mit vieler Unklarheit im einzelnen zu dem Satze gelangt; „Les taxes sur la richesse prises dans sa substance paraissent plus égales, plus justes, plus générales que les taxes sur les divers accidents saisis par l'impôt direct", wo ſich jeder bei der substance de la richesse denken kann, was er will. Rau hat den Gegenſtand in ſeiner Weiſe behandelt („Aufwandſteuern", II, §. 406 fg. Specielle Literatur, §. 406 u. a.). Man findet dort über die Hauptfrage alle Nebengründe für und wider zuſammengeſtellt. Hock, „Abgaben und Schulden", hat das Princip überhaupt nicht erörtert und durch die Scheidung der Zölle von den Verbrauchsſteuern jede ausreichende Auffaſſung von vornherein unmöglich gemacht. Was Umpfenbach meint, §. 99 fg., haben wir nicht hinreichend eruiren können. Pfeiffer iſt ſehr ausführlich über das, was bisher von andern gemeint iſt; er ſelbſt iſt entſchieden gegen die indirecte Steuer, weil die Objecte derſelben „keinen Maßſtab für die Steuerfähigkeit abgeben können". II, S. 351. Wahrſcheinlich meint er von dem Reinertrage, und darin hat er recht; nur hat er nicht recht, zu glauben, daß wir noch auf dem phyſiokratiſchen Standpunkte der Beſteuerung des Reineinkommens ſtehen. Der ſociale Kampf gegen die Conſumtionsſteuer, der im Jahre 1848 eine Reihe von Schriften und Artikeln gegen dieſelbe erzeugte, und dem zum Theil Maurus, Umpfenbach und Wirth angehören, iſt verſtändlich in ſeinem Ziele: Schutz des „Exiſtenzminimums", aber unverſtändlich in der grundfalſchen Meinung, als würde der Arbeiter den gleichen Arbeitslohn behalten, wenn die Lebensmittel durch Aufhebung der Steuer billiger würden.

III. Das System der indirecten Steuer.

Es ist ohne Zweifel die schwierigste Frage der ganzen Finanzwissenschaft, über das System der indirecten Steuer einig zu werden. Aus Gründen, die sich sogleich ergeben werden, hat weder die Theorie noch auch die Gesetzgebung irgendwo eine einheitliche Auffassung derselben, welche fähig wäre, alle in das Gebiet fallenden Steuern von einem gemeinsamen Gesichtspunkte aus zu betrachten. Der Charakter der bisherigen Auffassung ist wissenschaftlich wie gesetzlich vielmehr der, daß man die Gemeinsamkeit aller dieser Steuern gar nicht ins Auge faßt, sondern jede derselben *für sich* betrachtet und behandelt. Dabei stellt sich heraus, daß man fast allenthalben den Fehler begeht, die Arten *der Besteuerung für Arten der Steuern* zu halten; so erscheinen z. B. Zölle, Accise, Klassensteuer als Steuerarten neben der Verzehrungs- und Wohnungssteuer. Es ist nicht thunlich, auf einer solchen Grundlage zu einem einheitlichen Verständniß dieses Gebietes zu gelangen. Man muß daher einen ganz andern Weg einschlagen. Die Grundlage daher ist, daß man auch hier die Grundbegriffe aller Steuer, das Steuerobject mit seiner Einheit, den Steuerfuß, von den Steuererhebungsformen als der indirecten Besteuerung *scheidet* und dann erst zu den einzelnen Arten der Steuer selbst übergeht.

A. Die indirecte Steuer an sich.

Die Untersuchung der indirecten Steuer enthält nun die Anwendung der allgemeinen Begriffe der Steuer auf diejenige Form derselben, in welcher die Steuerquelle — das Einkommen — nicht von dem Steuerobject geschieden werden kann. Dennoch ist es die Aufgabe alles Steuerwesens, das so viel als möglich zu thun. Während damit Steuerobject und Steuerfuß zwar einfach sind, geht die Lehre von der indirecten Steuer an sich dahin, jene Begriffe in der Weise zu behandeln und zu bestimmen, daß dennoch diese Scheidung so weit als möglich im Princip festgestellt werde, um sie in der wirklichen Besteuerung auch praktisch zur Geltung zu bringen.

Danach gestaltet sich die Darstellung der indirecten Steuer an sich nach folgenden Kategorien.

I. Das Object der indirecten Steuer.

(Der Unterschied der Verzehrungs- und der Genußsteuerobjecte und die Klassificirung derselben.)

Steht es fest, daß das Steuerobject der indirecten Steuer begrifflich die arbeitende Kraft der Persönlichkeiti ni hrer Selbständigkeit gegenüber dem Kapital ist, und daß dieses Object nicht für sich, sondern nur in seinen Bedingungen zu erfassen ist, so ergibt sich, daß das Steuerobject der indirecten Steuer seinem Begriffe nach die Gesammtheit der Mittel zur Erhaltung dieser persönlichen Arbeitskraft sein soll; also die Gesammtheit aller Lebensbedürfnisse.

Allein der Umfang der letztern ist an sich unbestimmt und hängt von dem Einzelwillen ab. Feste Bestimmtheit ist aber erste Bedingung der Besteuerung. Jenes allgemeine Object der indirecten Steuer schränkt sich daher ein auf diejenigen Bedürfnisse, deren Befriedigung von der Einzelwillkür unabhängig ist, und die daher als absolute für die Persönlichkeit angesehen werden müssen. Wir bezeichnen dieselben als Nahrungsmittel im weitesten Sinne des Worts. Grundsatz für die indirecte Besteuerung daher: das Object derselben ist das Nahrungsmittel, und jede Anwendung der indirecten Besteuerung auf etwas anderes als das Nahrungsmittel ist an und für sich falsch. Wo sie dennoch versucht wird, erscheint sie deshalb als eine Form der Einkommensteuer im allgemeinen Sinne, und es bringt nur Verwirrung, sie unter die indirecte Besteuerung aufzunehmen.

Dieses Object der indirecten Steuer, das Nahrungsmittel im weitesten Umfange, scheidet sich nun aber für das Steuerwesen in zwei große Klassen. Die erste dieser Klassen umfaßt alle diejenigen Nahrungsmittel, die in irgendeinem Umfange für die Person absolut nothwendig sind und deren Consum daher von dem Einkommen überhaupt, also auch von dem Einkommen aus der Arbeit, unabhängig geboten ist. Die zweite Klasse ist dagegen diejenige, deren Consum vermöge ihres Preises nur dann möglich ist, wenn

der Consument über ein größeres Einkommen verfügt als das, welches ihm die Verwendung der physischen Arbeitskraft geben kann. Wir nennen nun den Consum der ersten Klasse die Verzehrung, den Consum der zweiten den Genuß. Alle Objecte der indirecten Steuer scheiden sich daher in Verzehrungs- und Genußmittel, und wir sprechen daher von der Verzehrungs- und von der Genußsteuer als den beiden natürlichen und nothwendigen Arten der indirecten Steuer. Die Wichtigkeit dieses Unterschiedes für das ganze System der letztern leuchtet ein. Eben diese Wichtigkeit fordert deshalb auch ein weiteres Eingehen auf beide Begriffe.

Nun aber ist es klar, daß eine endgültige Grenze zwischen beiden gar nicht zu ziehen ist. Der Punkt, wo die Verzehrung in den Genuß übergeht, entzieht sich jeder absoluten Messung. Dennoch kann kein Steuersystem ganz dieser Unterscheidung entbehren. Daraus nun entstehen die Versuche, diese Grenze und mit ihr, wie sich gleich zeigen wird, auch den Steuerfuß zu bestimmen. Diesen Versuchen liegt nun ein allerdings nirgends klar ausgesprochener, aber richtiger Gedanke zu Grunde. Es ist der, daß der Stoff an und für sich allerdings Ernährung, aber keinen Genuß geben kann; daß also das Genußmittel da beginnt, wo Arbeit und Kapital dem Nahrungsstoffe etwas hinzufügen, was nicht mehr als Bedingung der Ernährung betrachtet werden kann. Auf diesem Punkte beginnt also das Genußmittel und mit ihm der höhere Steuerfuß. Das ist im Princip richtig.

Allein praktisch ist die Anwendung auch dieses Princips nicht in der Weise möglich, daß man eine absolute Grenze festhalten könnte. Es bleibt daher nichts übrig, als die einzelnen Gegenstände zu betrachten, welche fähig sind, zugleich als Nahrungs- und Genußmittel zu gelten und auf diese Weise durch die Untersuchung der Steuerobjecte die Grundlage für ihre Klassificirung nach den beiden Grundbegriffen der Verzehrungs- und der Genußsteuer festzustellen. Danach ergibt sich folgende Klassification der Objecte der indirecten Steuer, welche dem System der letztern als Basis dient.

Die elementaren Nahrungsmittel, Luft, Wasser und Licht, sind dem Menschen absolut arbeitslos gegeben, und daher auch im Sinne der Staatswirthschaft keine Nahrungsmittel und kein

Steuerobject. Das künſtliche Licht iſt ein Erzeugniß, und daher in ſeiner Beſteuerung unter die Erwerbſteuer begriffen.

Dagegen iſt die Pflanzennahrung in allen ihren Formen einerſeits das unbedingt nothwendige Nahrungsmittel, andererſeits läßt ſie nur in ſehr geringem Grade eine Verſchiedenheit in der Bereitung zu. Sie iſt daher faſt unfähig, Genußmittel zu werden, dagegen aber eben vermöge ihrer allgemeinen Verzehrung ſehr fähig, das erſte Object der Verzehrungsſteuer zu ſein.

Genau daſſelbe gilt von dem mineraliſchen Nahrungsmittel, dem Salz. Bei ihm iſt das Product geradezu unfähig, das Element des Genuſſes in ſich aufzunehmen; wohl aber macht es die Art ſeiner Production beſonders geeignet, der Steuer unterzogen zu werden.

Weſentlich anders iſt ſchon die thieriſche Nahrung, das Fleiſch im weiteſten Sinne. Die Bereitung des Fleiſches zum Zwecke der perſönlichen Verzehrung läßt allerdings nur wenig Arbeit zu; allein an und für ſich verbindet es mit höherm Nahrungsgehalte, alſo der Production der größern Arbeitskraft, ſchon ein gewiſſes Maß des Genuſſes. Hier beginnt daher bereits in der Qualität des Stoffes die Vermengung beider Arten des Steuerobjects. Und wie bei dem Fleiſche dies in der Qualität der Fall iſt, ſo iſt es bei der Feuerung in der Quantität der Fall. Die blos phyſiſche Arbeitskraft des Menſchen braucht wenig, das Behagen deſſelben viel Feuerung; ganz gleichgültig iſt am Ende auch die Art nicht; der Uebergang vom Nahrungs- zum Genußmittel iſt daher bei beiden Objecten bereits angedeutet.

Unzweifelhaft dagegen iſt das vorwiegende Element des Genuſſes bei den künſtlichen Getränken (Wein, Bier, Branntwein). Hier überwiegt daſſelbe ganz entſchieden das der Ernährung; es bedarf keines Beweiſes, daß alle Formen derſelben daher prinzipiell mehr der Genußſteuer als der Verzehrungsſteuer angehören. Bei dem weiten Gebiet der Gewürze dagegen, unter denen in der Quantität Zucker und Taback voranſtehen, fällt das Moment der Ernährung ganz weg; ſie ſind das eigentliche reine Object der Genußſteuer von jeher geweſen und werden es bleiben.

Neben dieſen Gegenſtänden des Genuſſes erſcheinen nun Kleidung und Wohnung wieder in doppelter Weiſe. Sie ſind auf ihrer unterſten Stufe den Nahrungsmitteln gleich, in ihrer

höhern werden sie entschieden Genußmittel. Allein die Kleidung ist ebenso wie die Wohnung zugleich fast für alle Menschen ein Arbeitsmittel und ihre Besteuerung in der Haus- und Erwerbsteuer enthalten; als indirecte Steuer gehören sie dieser nur da an, wo sie, wie gewisse Wohnungen, zu selbständigen Erscheinungen des Reineinkommens werden und daher der allgemeinen Einkommensteuer unterzogen werden, soweit sie nicht bereits namentlich durch die Häusersteuer ohnehin schon besteuert sind.

Mit der höhern geistigen Entwickelung des Volkes entsteht dann die Frage, ob neben den Mitteln der physischen Erhaltung auch die der *geistigen* Arbeitskraft Gegenstand der indirecten Steuer werden sollen. Hier verschmelzen Genuß und Verzehrung so innig, daß jede Unterscheidung aufhört; ein geistiges Product, das dem, der sich davon nährt, keinen Genuß bringt, wird auch selten von ihm recipirt. Allein die Schwierigkeit in der Unterstellung desselben unter die indirecte Steuer liegt hier in dem Maße, in dem das geistige Product geistige Nahrung gibt; und daher die Unsicherheit jeder Besteuerung des letztern trotz der Erkenntniß, daß eine solche wohlberechtigt ist.

Das letzte Gebiet endlich bilden die reinen Genußgegenstände, die wir als *Luxus* zu bezeichnen pflegen. Hier ist es nun kein Zweifel, daß die Genußsteuer im Princip vollkommen und ausschließlich berechtigt ist. Allein der Luxus selbst ist doch nur eine Erscheinung des allgemeinen Einkommens. Nun wird entweder das letztere rationell im ganzen besteuert oder nicht; im ersten Falle darf es keine besondere Luxussteuer mehr geben, im zweiten Falle genügt sie nicht. Grundsätzlich soll daher der Luxus als Object der indirecten Steuer verschwinden.

Dies nun ist das, was wir die Klassificirung der Objecte der indirecten Steuer nennen würden. Auf ihr beruht dann zunächst die Bestimmung der Steuereinheiten und des Steuerfußes, dann aber auch der Steuererhebung, die wir demnach grundsätzlich von der obigen Klassificirung zu scheiden haben.

II. Steuereinheit und Steuerfuß der indirecten Steuer.

Allerdings nun sind Steuereinheit und -Fuß auch bei diesen Gegenständen der indirecten Steuer dieselben wie bei der directen.

Die Steuereinheit ist das Maß des Steuerobjects, um durch dasselbe die Steuerquelle, das Einkommen aus jenem, zu treffen, und der Steuerfuß soll von diesem Einkommen einen Theil für den Staat fordern. Allein bei der indirecten Steuer ist, wie gesagt, der Reinertrag von dem Object überhaupt nicht zu trennen. Daraus ergeben sich für Einheit und Fuß die beiden Grundsätze, welche hier maßgebend sind.

Die Steuereinheit zunächst wird bei der indirecten Steuer keine andere sein können als die gewöhnliche *Verkehrseinheit der Güter*, also eben so verschieden als diese nach Maß und Gewicht bestimmt. Sie ist daher Pfund, Längenmaß, Stückzahl u. s. w. je nach der Natur der einzelnen Consumtionsartikel. Ihre Bestimmung geschieht nach den einfachen Forderungen der Zweckmäßigkeit.

Der Steuerfuß ist nun dem Princip nach ebenso einfach; weit weniger ist er es in der Ausführung. Die Grundsätze dieser sind folgende:

Die indirecte Steuer hat dem Princip nach zwei Steuerfüße. Der erste ist der Verzehrungssteuerfuß, der zweite ist der Genußsteuerfuß.

Was zuerst den Verzehrungssteuerfuß betrifft, so muß er ein *sehr niederer* sein. Und zwar theils deshalb, weil das Einkommen aus der vom Kapital getrennt gedachten Arbeit stets nur ein sehr geringes für den Einzelnen ist, theils weil eine hohe indirecte Steuer den Kapitalbildungsproceß gründlich stören würde. Darüber ist man einig. Ebenso klar ist es, daß der Genußsteuerfuß ein bedeutend höherer sein kann und muß, weil in dem Preise der zum Genuß bestimmten Erhaltungsmittel zugleich ein Theil des allgemeinen Einkommens erscheint, und die Steuerquelle bei gleicher Einheit (z. B. ein Pfund Zucker gegenüber einem Pfund Brot) viel größer ist, ohne daß man die Einheit ändern könnte. Allein die eigentliche Frage liegt auf dem Punkte, in welchem die Nahrungsmittel mit dem Genußmittel zusammenfallen. Hier müßte consequent ein combinirter Steuerfuß nach Verhältniß beider Elemente gefunden werden. Die förmliche Berechnung ist hier unthunlich. Es ergibt sich daraus die Regel, daß die Richtigkeit des Steuerfußes nicht mehr aus seinem Verhältniß zur Steuerquelle, sondern *aus den Folgen berechnet* werden muß,

welche der Steuerfuß, der als Vertheuerung der Consumtionsartikel wirkt, für die Consumenten selbst hat. Nun ist es klar, daß die Steigerung der Consumtion fast ausnahmslos als ein Beweis der fortschreitenden wirthschaftlichen Gesittung angesehen werden muß. Es ist ferner gesagt, daß der Steuerbetrag von dem, der ihn als Consument zahlt, verdient werden muß, um gezahlt werden zu können. Es folgt demnach, daß, wenn durch eine Consumtionssteuer die Consumtion eines Artikels ganz verschwindet oder abnimmt, oder durch Surrogate ersetzt wird, der Steuerfuß zu hoch ist; daß aber umgekehrt der Steuerfuß nicht zu hoch ist, solange die zunehmende Consumtion des Steuerobjects beweist, daß der Consument im Stande ist, den Betrag der Steuer mit seiner Arbeitskraft zu verdienen. Das ist der leitende Gedanke für den Fuß der indirecten Steuer.

Nun aber gibt es gewisse Artikel, bei denen der Steuerfuß dieselben zwar vertheuern, aber die Consumtion nicht beseitigen, oder doch nur wenig vermindern kann das sind die Artikel des unbedingten persönlichen Bedürfnisses; namentlich Brot und Salz. Andere, wie die Kleidung, sind auf keine gemeinschaftliche Einheit zurückzuführen und deshalb auch mit keinem entsprechenden Steuerfuße zu belegen.

Noch andere, wie die Wohnung, sind eigentlich nur ausnahmsweise von dem Erwerbe zu trennen. Daraus hat es sich ergeben, daß die indirecte Steuer sich gezwungen gesehen hat, von der ursprünglichen und natürlichen Steuereinheit des Verkehrsmaßes der Güter zum Theil abzugehen und statt der strengen Durchführung der Besteuerung nach Einheit und Fuß Durchschnittsbeträge aufzustellen, welche den Steuerfuß vertreten sollen, während man bei andern Steuern niemals bei dem systematischen Steuerfuße geblieben ist. Zugleich hat auf diese Auffassung die Erkenntniß eingewirkt, daß jeder auch noch so genau ausgearbeitete Steuerfuß doch am Ende nicht fähig sei, die Steuerquelle genau zu treffen. Alle diese Momente zusammen haben daher für die ganze indirecte Steuer den entscheidenden Einfluß gehabt, daß, während bei der directen Steuer Einheit und Fuß die Hauptsache sind und die Steuerumlegung und Erhebung nur als das vollziehende Moment erscheint, bei der indirecten Besteuerung vielmehr diese Besteuerung als die Hauptsache er-

ſcheint, ſo zwar, daß das Syſtem der Beſteuerung die Grundlage der indirecten Steuer geworden iſt und man dadurch zu dem jetzt leicht erklärlichen Irrthum kam, die Steuererhebungsarten für Steuerarten zu halten und als ſolche zu behandeln. Das iſt es nun, was in die ganze Lehre von den indirecten Steuern die größte Verwirrung gebracht hat, und es wird die erſte und ſchwierigſte Aufgabe der Wiſſenſchaft ſein, dieſe Steuererhebungsarten zuerſt von den Klaſſen und den Füßen der indirecten Steuer zu ſcheiden.

B. Die Beſteuerung bei der indirecten Steuer und ihre Formen.

Während nämlich die Verwaltung der directen Steuer ihren Schwerpunkt in dem Proceſſe findet, den wir die Einſchätzung nennen, und der die individuelle Steuerkraft feſtſtellt, ſodaß nach geſchehener Einſchätzung die Umlegung und Erhebung eine ſehr einfache iſt, fällt dieſe Einſchätzung bei der indirecten Steuer weg, die Klaſſificirung tritt an ihre Stelle und es wird die Aufgabe der Steuerverwaltung, nicht ſo ſehr die zahlungspflichtige Perſon, als vielmehr das ſteuerpflichtige Object zu ſuchen, um daſſelbe auf dem Punkte zu erfaſſen, wo es aus der Production in die Conſumtion übertritt. Die große Verſchiedenheit der Steuerobjecte der indirecten Steuer einerſeits, und andererſeits die Conſequenz, daß mit der geſchehenen Conſumtion das Object ſelbſt und mithin auch die Beſteuerung deſſelben verſchwindet, während das Object bei der directen Steuer bleibend iſt, zwingt die Steuerverwaltung, die ganze Umlegung und Erhebung nach der Natur des Objects und zwar weſentlich nach der Natur ſeiner Conſumtion einzurichten. Dies nun läßt wieder weſentlich verſchiedene Grundſätze und Verfahrungsweiſen bei der wirklichen Beſteuerung zu, ja es macht ſie ſogar unabweisbar nothwendig. Und während daher alle indirecte Steuer im Princip durchaus dieſelbe iſt, mag ſie nun als Perſonalſteuer, als Zoll, als Monopol, als Stempel u. ſ. w. erſcheinen, tritt ſie äußerlich in ihren Erhebungsformen ſo verſchieden auf, daß man, wie geſagt, dieſe Erhebungsformen für Steuerarten gehalten hat, während ſie in der

That nur Beſteuerungsarten ſind. Deshalb iſt es nothwendig, auch dieſe Erhebungsarten zu klaſſificiren und dieſe Klaſſification derſelben zuerſt *neben* die der Objecte zu ſtellen. Dann erſt wird unter Anwendung der erſten auf die letztern ein wirkliches Syſtem der indirecten Beſteuerung und damit eine Vergleichung derſelben bei den verſchiedenen Völkern für jedes einzelne Object möglich werden.

Alle Erhebung der indirecten Steuer ſcheidet ſich nun zuerſt in zwei Hauptformen: die Beſteuerung des Conſumenten und die der Conſumtionsartikel.

A. Die *Perſonalſteuer* und *Klaſſenſteuer* iſt diejenige Erhebungsform der Conſumtionsſteuer, bei welcher ſtatt des Objects der Conſumtion das Subject derſelben als Object betrachtet und beſteuert wird. Wenn dabei die Perſon als ſolche ohne Unterſcheidung ihrer wirthſchaftlichen Verhältniſſe beſteuert wird, ſo nennen wir dieſe Form die *Kopfſteuer*. Erkennt man dagegen die für die Conſumtion allerdings weſentlichen Unterſchiede im Vermögen der Perſonen an, ſo entſtehen die wirthſchaftlichen Klaſſen als die Steuereinheiten je mit ihrem Steuerfuße und die daraus entſtehende Steuer iſt die *Klaſſenſteuer*. Es iſt kein Zweifel, daß nur die letztere als eine rationelle Steuer betrachtet werden kann.

Allerdings hat nun die Klaſſenſteuer große Vorzüge vor jeder andern Erhebungsform der indirecten Steuer; namentlich iſt ihre Erhebung leicht und ihr Steuerfuß kann ſo gering ſein, daß der Steuerbetrag trotz ſeines nur unbedeutenden Ertrages ein anſehnlicher wird. Allein ſie iſt dennoch unfähig, alle anderen Arten derſelben zu erſetzen. Das Princip der Klaſſenſteuer iſt nämlich die *Gleichheit* der Conſumtion innerhalb derſelben Klaſſe der erwerbenden Arbeitskraft. Dieſe Gleichheit iſt aber *nicht* vorhanden. Im Gegentheil ſehen wir hier das individuelle wirthſchaftliche Moment der Sparſamkeit in der Mäßigung der Begierde mit entſcheidender Bedeutung auftreten. Wenn die ganze indirecte Steuer durch Klaſſenſteuer aufgebracht werden ſollte, ſo würde, da der Staat nur beſtimmte Summen bedarf, der Sparſame und Mäßige für den Unmäßigen die Steuer tragen; die Klaſſenſteuer, auf Genußmittel angewendet, wird zur Prämie für Unwirthſchaft-

lichkeit und Genußsucht. Der erste Grundsatz aller Klassensteuer muß daher der sein, daß sie nur für Nahrungsmittel angewendet werden darf, wenn man überhaupt die eigentlichen Nahrungsmittel als Objecte der Steuer betrachten will. Und auch hier erscheint als ihre Voraussetzung, daß man sicher sei, die Person aufzufinden, weil sonst die Seßhaften für die bewegliche Arbeiterbevölkerung mitsteuern. Daher ist die Anwendung derselben für die größern Städte nicht praktisch; an ihre Stelle muß eine andere Steuerform treten (die Thorsteuer, Accise, Octroi, s. unten). Besteuert man dagegen die Nahrungsmittel überhaupt nicht, so ist auch die Klassensteuer unthunlich; sie kann selbst da als unpraktisch erscheinen, wo die Thorsteuer sich nur auf Genußmittel bezieht und die Nahrungsmittel mit einem sehr geringen Steuerfuße belegt. Hat man aber die Klassensteuer, so sollte dafür jede Salzsteuer wegfallen.

B. Die örtliche indirecte Besteuerung (Thorsteuer, Accise, Octroi) ist diejenige Erhebungsform, welche auf der örtlichen Abschließung der Consumtion in den Städten beruht. Sie ist dadurch fähig, nicht blos die Nahrungs-, sondern auch die Genußmittel zu besteuern; sie muß aber, während bei der Personalsteuer die Person die Steuereinheit ist, ihre Einheit in einer Verkehrseinheit suchen. Ihr Fuß wird dann danach bestimmt, ob das Object blos Nahrungs- oder auch Genußmittel ist; derselbe steigt natürlich zuerst mit dem Grade, in welchem das letztere der Fall ist. Sie hat große Unbequemlichkeiten bei ihrer Erhebung zur Folge; vor allen Dingen aber ist sie unfähig, das flache Land zu umfassen. Soll sie daher nicht eine ausschließliche Besteuerung der Städte sein, so muß neben ihr die Personalsteuer oder Klassensteuer für das flache Land bestehen. Der Grund, weshalb sie für die Stadt an die Stelle der letztern tritt, ist bekanntlich der, daß man die bewegliche Bevölkerung der Stadt durch eine Klassensteuer nicht erreichen kann; das hat sich in Preußen zuerst gezeigt. Wo, wie in Frankreich, überhaupt keine allgemeine Verzehrungssteuer besteht und nur die Städte eine Thorsteuer haben, beruht dies darauf, daß eine Stadt mit viel größern Leistungen für ihre Bevölkerung belastet ist, welche allerdings namentlich der arbeitenden Bevölkerung zugute kommen. Wo daher eine Verzehrungssteuer besteht, ist die Thorsteuer als Erhebungsform gar nicht zu entbehren; aber

auch die Durchführung der Getränkesteuer macht sie fast unentbehrlich, da die Productionsbesteuerung hier nicht ausreicht.

C. Diese Productions- oder Fabrikationssteuer entsteht nun da, wo die Genußgegenstände durch eigene Unternehmungen producirt werden. Ihr Object ist das zum Genuß bestimmte Product; ihr Subject der Producent, der die Steuer auf sein Product aufschlägt, und sie so auf den Consumenten überwälzt. Ihre Einheit wie ihr Fuß sind durch die Natur der Fabrikation gegeben; sie sind anders bei Fleisch, Bier, Branntwein, Wein und Zucker. Bei ihnen tritt, wie zum Theil bei der Thorsteuer, der Grundsatz ein, daß neben der Quantität auch die Qualität als Steuerquelle betrachtet und daher mit eigener Steuereinheit gemessen wird. Ihr Vortheil ist, daß sie die einzige Art sind, den Genuß auch da zu besteuern, wo es weder Klassen- noch Thorsteuer gibt; ihre Gefahr besteht darin, daß sie die Production nur für größere Kapitalien möglich macht. Dabei ist es fast unmöglich, alle die Steuersüße, die hier entstehen, auf eine gemeinsame und gleiche Grundlage zu reduciren, sodaß dieselben stets im Gebiete des Experiments bleiben. Sie haben endlich die Form einer directen Steuer, indem die Messung der Production die Bestimmung des festen Steuerbetrags für das Subject zur Folge hat; aber sie sind dennoch indirecte Steuern, da durch die Messung der Production nicht wie bei der directen Steuer ein Einkommen, sondern nur das Erzeugniß festgestellt, und nicht auf jenes, sondern auf dieses, ohne Rücksicht auf seine Ertragsfähigkeit, die Steuer aufgelegt wird. Sie haben eben dadurch den großen Vortheil, daß sie der Mäßigkeit die Fähigkeit lassen, die Steuer durch Enthaltung von überflüssigem Genuß zu mindern, während sie die Unmäßigkeit stark besteuern und doch keinen Consumenten unbesteuert lassen. Sie sind ferner insoweit von Klassen- und Thorsteuer unabhängig, als sie mit oder ohne Bestehen derselben in den Städten wie auf dem flachen Lande gleichmäßig auferlegt werden können. Sie sind durch alle diese Momente, jedoch mit Ausnahme des Fleisches, diejenige Steuererhebung, welche allenthalben gilt, wenn sie auch bei manchem einzelnen Artikel Schwierigkeiten bildet. Nur muß man festhalten, daß sie von der Erwerbsteuer durchaus verschieden sind, indem die letztere zu ihrer Steuerquelle den Erwerb hat, welchen der Producent durch seine Production für sich

macht, während die erstern auf dem Einkommen des Consumenten lasten, auf den sie der Producent überwälzt. Daher soll der letztere zwei Steuern zahlen, aber nur eine tragen, gerade wie bei der folgenden Form.

D. Die Besteuerung des Absatzes tritt da ein, wo durch keine der obigen Steuern die Steuerkraft eines Artikels erschöpft erscheint. Ihre Grundlage ist der Unterschied der beiden Stadien des Verkehrs mit den Genußmitteln; das erste ist der Uebergang derselben in die Hand des Großhändlers, das zweite der Uebergang in die des wirklichen Consumenten, wozu in Frankreich noch das dritte Stadium, der Uebergang aus der Hand des Großhändlers in die des Kleinverkaufs, kommt. Auch hier muß, wie gesagt, die Erwerbsteuer von der indirecten Besteuerung des Objects des Genusses geschieden werden. In der That ist zu dieser Besteuerung nur da ein Grund vorhanden, wo die Steuer auf das Product so bedeutend wird, daß selbst das große Kapital sie nicht ohne Schwierigkeit tragen kann. Ihre Anwendung ist daher theils eine beschränkte, da sie nur bei Getränken durchgeführt werden kann, theils eine irrationelle, weil der Steuerfuß entweder derselbe ist wie bei der Productionssteuer, und dann nur eine Erhebung fordert, oder aber ein anderer, und dann an und für sich falsch wird; theils ist sie höchst störend und den Umgehungen ausgesetzt. Soll sie also bestehen, so muß sie in der Form der Abfindung erhoben werden, der dann die Selbstschätzung, allerdings nicht eines Reinertrags, sondern des wahrscheinlichen Detailverkaufs, zu Grunde liegt. Man kann sie daher eigentlich nur da billigen, wo der Producent sein Product selbst verzehrt und es nur zum geringen Theil in den Verkehr bringt, wie bei Wein und oft auch bei Branntwein; bei Zucker ist sie gar nicht durchzuführen, weil der Zucker im Kleinverkaufe nicht zu controliren ist.

E. Der Zoll hat eigentlich dieselbe Aufgabe wie die Absatzsteuer, nur mit dem Unterschiede im Object, daß er die Erhebung der indirecten Steuer für diejenigen Artikel ist, welche nicht im Lande producirt werden. Er ist sehr einfach, solange er sich auf Objecte des persönlichen Unterhalts bezieht, und in diesem Sinne Steuer- (Verbrauchssteuer) Zoll heißt. Allein er ist fähig, auch den verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkt des Schutzes

als Schutzzoll aufzunehmen, und hier fordert er seine besondere Darstellung, auf die wir unten zurückkommen.

F. Das Monopol, oder im eigentlichen Sinne das Finanzmonopol als Erhebungsform der indirecten Steuer.

Die Finanzwissenschaft darf allerdings den Begriff des Monopols an sich als bekannt voraussetzen. Allein keineswegs herrscht Klarheit über die Anwendung dieses Begriffs, und dieser Mangel an richtiger Unterscheidung ist gerade hier die Ursache vieler und tiefgehender Misverständnisse und Vorurtheile geworden, deren Beseitigung für die richtige Beurtheilung des Monopols in der Finanzwissenschaft die erste Aufgabe der letztern sein muß.

Das Monopol ist seinem allgemeinen Begriff nach das vom Staate gegebene ausschließliche Verkehrsrecht mit einem bestimmten Product. Diese ausschließliche Verleihung hat nun in den Händen der Staatsgewalt eine dreifache Bestimmung.

Das Verleihen eines Monopols ist zuerst eine Verwaltungsmaßregel, die naturgemäß in gewissen Fällen angewendet wird, um einem bestimmten Zweige der Industrie Aufschwung zu verschaffen. Dieses Verwaltungsmonopol hat mit dem Monopol als Steuererhebungsform gar nichts zu thun; es geht von wesentlich andern Grundlagen aus und hat eine wesentlich andere Aufgabe. Diese Aufgabe ist ihrem Begriffe nach stets eine volkswirthschaftliche, und wir nennen daher dieses aus der Verwaltung der wirthschaftlichen Interessen hervorgehende Monopol ein wirthschaftliches Monopol.

Zweitens kann dasselbe auch für höhere Zwecke vom Staate ausgeübt werden; dann sind dies aber polizeiliche Zwecke (Schießpulver-Monopol u. s. w.), bei denen es nicht auf die Erzielung einer Einnahme und auch nicht auf die Förderung der Volkswirthschaft ankommt. Diese Monopole nennen wir die polizeilichen Monopole.

Die dritte Art der Monopole, von denen wir in der Finanzwissenschaft handeln, hat weder einen wirthschaftlichen noch einen polizeilichen Zweck, sondern ist lediglich dazu bestimmt, dem Staate eine Einnahme zu verschaffen. Diese Monopole nennen wir die Finanzmonopole.

Allerdings kann diese Einnahme durch das Monopol in der Weise erzielt werden, daß der Staat seinen gewerblichen

Unternehmungen das Monopolrecht verleiht, um sich seinen Unternehmungsgewinn zu sichern, indem das Monopol jede Concurrenz der Privatunternehmungen ausschließt. Eine solche Anwendung des Finanzmonopols nennen wir ein gewerbliches Finanzmonopol. Das gewerbliche Finanzmonopol ist aber nur die Potenzirung aller Gründe, welche gegen Staatsunternehmungen zur Erzielung eines gewerblichen Gewinns sprechen. Denn selbst wenn der Staat Privatunternehmungen machen dürfte, sind nur zwei Fälle möglich: entweder ist das Ergebniß derselben so gut, daß er des Monopols nicht bedarf, um Gewinn zu machen, und dann ist kein Grund, es beizubehalten; oder aber er bedarf des Monopols für den Ertrag, und dann ist die Unternehmung als eine wirthschaftliche verfehlt. Mit Recht ist daher das gewerbliche Finanzmonopol principiell als eine irrationelle Einnahmequelle überall anerkannt und infolge dessen vollständig verschwunden.

Dagegen gibt es eine zweite Anwendung des Finanzmonopols, welche darin besteht, daß ein ausschließliches gewerbliches Recht des Staats nicht zum Mittel der Erzielung eines gewerblichen Gewinns, sondern zum Mittel für die Erhebung einer Verbrauchssteuer gemacht wird. Dieses Finanzmonopol ist das Steuermonopol; wir werden es, als das einzige vorhandene und praktische, kurz das Finanzmonopol (im eigentlichen Sinne) nennen, sodaß wir künftig mit diesem Ausdruck eben nur das Monopol zum Zwecke der Besteuerung bezeichnen werden.

Es ist nun nach dem Angeführten klar, daß jede richtige Beurtheilung der Monopole und ihrer Zweckmäßigkeit aufhören muß, sobald man diese sehr verschiedenen Bedeutungen des Worts nicht mehr gehörig unterscheidet. Und alle Mängel in der bisherigen Betrachtung der Monopole in der Finanzwissenschaft lassen sich im wesentlichen auf diesen Mangel zurückführen.

Die Lehre von dem Finanzmonopol hat daher mit nichts anderm als mit der Frage zu thun, ob und in welcher Weise das Monopol als Mittel für die Erhebung einer Verbrauchssteuer ein zweckmäßiges ist. Alle andern Fragen und Gesichtspunkte in Betreff des Monopols an sich gehören der Nationalökonomie, der Verwaltungslehre und zu einem kleinen Theile der Polizeilehre.

Die Verwechselung des Monopols mit dem Regal beruht auf einer unklaren Vorstellung von dem letztern; es trägt deshalb

nicht wenig zu der Unklarheit über dieses ganze Gebiet bei, daß man sehr häufig die einzelnen Monopole Regalien nennt, z. B. Salzregal, Tabackregal, Schießpulverregal u. s. w. Das Regal ist eine Unternehmung des Staats, die er als Bedingung des Gesammtlebens nicht dem Einzelnen überlassen kann und die er daher zu übernehmen das Recht und die Pflicht hat, ohne grundsätzlich eine Einnahme aus demselben erzielen zu wollen. Das (Finanz-) Monopol ist dagegen nur eine Steuererhebungsform und hört auf, sobald eine geeignetere gefunden wird. Das Recht des Staats, sich dieses Monopol zu verleihen, ist kein Regal, sondern nichts anderes als eine Anwendung seines Rechts auf Besteuerung; sonst müßte man von einem Monopolsregal reden. Daß beim Salzmonopol das Eigenthumsrecht des Staats am Bergsalz den Anlaß gegeben hat, das Salz durch das Finanzmonopol in allen Formen zu besteuern, ist richtig, allein kein Grund, den unklaren Begriff eines „Salzregals" beizubehalten. Es wird daher hier nur darauf ankommen, die Gewöhnung an eine willkürliche und freilich dadurch bequeme Terminologie durch eine wissenschaftliche Auffassung der Sache zu ersetzen.

Steht das fest, so beschränkt sich die Frage nach dem Finanzmonopol, geschieden von den andern Monopolen, darauf, dasselbe als Steuererhebungsform zu betrachten; aus dieser wird sich das Gebiet derjenigen Objecte ergeben, welche zweckmäßiger durch das Monopol als durch eine andere Form besteuert werden.

1) Das Monopol ist diejenige Besteuerungsform, welche darauf beruht, daß der Staat das ausschließliche Recht des Verkaufs eines Verbrauchsgegenstandes sich vorbehält. Die Besteuerung geschieht beim Finanzmonopol dadurch, daß der Staat den Verkaufspreis um den Betrag der Besteuerung über den Betrag der Gestehungskosten und des bürgerlichen Gewinns erhöht; das, was der Käufer mehr zahlen muß als den dadurch gegebenen Preis, ist die Steuer. Insofern dieser Betrag auf die Verkaufseinheit des Monopolobjects reducirt wird, bildet er den Steuerfuß. Die Steuererhebung geschieht dabei einfach durch den Act des Verkaufs; die Steuerumlegung ist die Festsetzung des Verkaufspreises der Verkaufs- oder Steuereinheit; die Steuerzahlung ist in dem Acte der Zahlung für den gekauften Gegenstand

enthalten. Dies ſind die allgemeinſten Grundlagen der Beſteuerung durch das Monopol.

2) Jedes Monopol ſchließt daher die Privatinduſtrie für den Monopolgegenſtand ganz oder zum Theil aus und mithin auch die in der Privatinduſtrie liegende Fähigkeit, den Preis des Gegenſtandes durch Concurrenz herabzuſetzen und die Qualität zu verbeſſern, während der Staat gegen jeden Verluſt durch ſein Recht, den Preis zu beſtimmen, geſichert iſt und ihm daher ein weſentliches Motiv zur Verbeſſerung ſeiner Waare fehlt. Außerdem ſind die allgemeinen Gründe ſchon angeführt, welche jede Production in den Händen der Staatsverwaltung theuerer machen, als ſie in den Händen der Privatinduſtrie ſein würde. Das Monopol beengt daher das Gebiet der gewerblichen Thätigkeit und vertheuert ſeine Gegenſtände, abgeſehen von dem Steuerfuße, der auf ihm ruht; endlich führt es eine Reihe von Maßregeln mit ſich, welche zum Schutze des Monopols gegen die Uebertretung deſſelben nothwendig werden. Dies ſind im weſentlichen die Gründe, welche gegen das Monopol als Beſteuerungsform ſprechen und eine andere Form der letztern, entweder die der Perſonalſteuer oder der Verbrauchsſteuer wünſchenswerth erſcheinen laſſen.

3) Dagegen hat das Monopol als Steuererhebungsform, richtig angewendet und auf ſeine naturgemäßen Objecte beſchränkt, ſo große Vorzüge, daß es dennoch als eine höchſt zweckmäßige Steuererhebung erſcheint. Es bringt die Steuer vollkommen ſicher ein; es macht die Steuerzahlung nicht blos für den Verſteuernden, ſondern auch für den Staat ſehr leicht; es hat die Fähigkeit, eine ſehr geringe und auch eine ſehr große Steuer aufzulegen; es enthält eine vollkommen gleichmäßige Vertheilung der Steuer, die kaum mit einer andern zu vergleichen iſt, und ſichert endlich bei richtiger Anwendung den Käufer, der zugleich Beſteuerter iſt, gegen die ausbeutende Concurrenz, indem der Staat als Alleinberechtigter keinen Grund hat, die Waare an Qualität verlieren zu laſſen, um durch verminderten Preis den Käufer anzulocken; er hat im Gegentheil ebenſo wol ein Intereſſe, einen möglichſt großen Verkauf zu bewirken, als der Private, da der Verkauf ihm die Einnahme der Steuer bringt.

Da nun bei dem Nichtvorhandenſein von Monopolen auf

den betreffenden Gegenständen dennoch eine Verbrauchssteuer ruhen müßte, die ihrerseits, wie am Ende jede Besteuerung, große Unbequemlichkeiten mit sich bringt, so wird das Monopol als Mittel der Steuererhebung stets für gewisse Gebiete seine naturgemäße Anwendung finden.

Es wird demnach nur darauf ankommen, die Bedingungen für diese Anwendung des Monopols theils in der Natur des Objects, theils in der Steuerhöhe zu suchen.

Diese nun sind folgende:

Nur dasjenige kann ein angemessenes Object des Monopols sein, was in seiner Production durchaus einfach ist und so wenig Verschiedenheit und freie Bewegung als möglich zuläßt. Denn die Fähigkeit des Staats, als Producent mit der Privatproduction zu concurriren, nimmt in dem Grade zu, in welchem die Production mehr mechanisch wird und, statt auf der persönlichen Thätigkeit, auf der Größe des Kapitals und seiner verständigen und leicht zu übersehenden Anwendung beruht. Alle Productionen daher, bei welchen der Werth durch geistige Arbeit erhöht oder erniedrigt, oder bei welchen der Verkauf durch freie Gestaltung des Objects vermehrt und vermindert wird, sind ihrem Wesen nach vom Monopol ausgeschlossen, weil solche Wertherhöhungen nur aus der individuellen Thätigkeit und der freien wirthschaftlichen Bewegung des Einzelnen hervorgehen. Wo dagegen die Production in der Anwendung rein mechanischer Kräfte besteht und mithin die Größe des Kapitals entscheidet, da ist die Anwendung des Monopols nicht ausgeschlossen.

Innerhalb des Gebiets dieser Objecte hat sich nun das Monopol auf diejenigen zu beschränken, in denen der Steuerfuß entweder ein sehr niedriger oder ein sehr hoher ist. Und zwar deshalb, weil ein sehr niedriger Steuerbetrag nur durch das Monopol regelmäßig vertheilt wird, während ein sehr hoher Steuerbetrag nur im Einzelverkauf regelmäßig eingebracht werden kann.

Diese an sich einfachen Principien stehen nun zwar fest; da aber dennoch die Grenze jenes Gebiets stets eine zweifelhafte bleibt, so ist das Monopol nur da anzuwenden, wo diese Anwendung eine bedeutende Summe für die Staatseinnahme ausmacht, sodaß die Vortheile, welche die Sicherung und die Leichtigkeit dieses Theils der Staatseinnahme für die Gemeinschaft bietet,

die unvermeidlichen Nachtheile aufwiegt, die mit jedem Staatsunternehmen verbunden sind. Es ergibt sich daraus, daß das Monopol nur auf wenig Objecte und zwar auf Objecte des allgemeinen Verbrauchs angewendet werden darf, bei denen keine Concurrenz mit ähnlichen, den Bemühungen der Privatinduſtrie ſich öffnenden Unternehmungen zu beſorgen iſt, damit die Sicherung der Staatseinnahme keine Verbote gegen die Entwickelung der Privatinduſtrie zu erzeugen braucht. Eine Reihe anderer Gründe, vorzüglich aber die höhere Ausbildung des indirecten Steuerſyſtems hat es nun bewirkt, daß das Monopol ſich, wo es beſteht, faſt nur noch auf ein Steuerobject, den Tabak, bezieht, während mit wenigen Ausnahmen alle andern Gegenſtände der Verzehrung durch andere Steuern betroffen werden.

G. Eine ſpecielle Steuerhebungsform der indirecten Steuer iſt nun die, welche durch den Stempel geſchieht, indem die Verbrauchsgegenſtände bei dem Uebergange in den Verbrauch eines Stempels bedürfen. Der Stempel iſt hier natürlich nichts anderes als die Erhebung der Steuer auf das mit ihm verſehene Object. Dieſer Stempel aber, da er bei der Verkehrsſteuer die Hauptform der Erhebung iſt, muß als indirecte Steuerform von dem Verkehrsſtempel dadurch unterſchieden werden, daß er nur auf Objecte gelegt wird, welche für den Gebrauch beſtimmt ſind und ihren Werth nicht in ihrer Function für den Uebergang der Güter von einer Hand zur andern finden. Dies nun iſt der Fall für geiſtige Producte, namentlich für Zeitungen, und die Stempelſteuer im indirecten Steuerſyſteme erſcheint daher als Zeitungsſteuer. Dieſe Steuer iſt an und für ſich falſch, weil ſie erſtens gar kein feſtes Maß für das Einkommen bietet, zweitens die Entziehung des geiſtigen Elements durch die Steuer befördert, und endlich mit ihrem Ertrage in gar keinem Verhältniß zu dem Werthe ſteht, den die durch die Preſſe erzeugte Bildung für das Volk hat. Sie kann durch nichts motivirt werden als durch die Noth des Staats, und auch dieſe vermag nicht ſie zu begründen.

II. Die letzte Form iſt endlich diejenige, die wir die directe nennen müſſen. Sie beſteht darin, daß bei gewiſſen Gegenſtänden der Beſitzer als Steuerſubject betrachtet und beſteuert wird, ſodaß die Steuer nur dadurch ſich von der directen unterſcheidet, daß das Object nicht in Beziehung auf ſeinen Ertrag, ſondern weil

er ein vorhergegangenes Reineinkommen andeutet, beſteuert wird. Es iſt klar, daß hier der Uebergang zu der allgemeinen Einkommenſteuer gegeben iſt; das Gebiet dieſer directen Form iſt namentlich die Luxusſteuer, zum Theil aber auch die Wohnung. Die klare Entwickelung der allgemeinen Einkommenſteuer läßt dieſe ganze Klaſſe von Steuern mitſammt ihrer Erhebung mehr und mehr verſchwinden.

C. Die wirkliche indirecte Beſteuerung.

Die wirkliche indirecte Beſteuerung bildet nun den Punkt, der die eigentliche formale Schwierigkeit in der ganzen Darſtellung der indirecten Steuer enthält.

Dieſe entſteht durch zwei Momente.

Zuerſt hat nämlich jede der angeführten acht Beſteuerungsarten ihre eigene Form, Ordnung und Aufgabe der Verwaltung, ſodaß weder dieſelben Organe noch dieſelben Grundſätze für alle dieſe Arten der Steuererhebung gelten. Die langſam und ſtückweiſe hiſtoriſche Entſtehung dieſer Steuern hat es mit ſich gebracht, daß vielfach auch dieſe Organiſationen voneinander unabhängig daſtanden und daſtehen, ſodaß nur die höchſte Direction dieſelben ganz formal unter dem Finanzminiſter zuſammenfaßt, ohne daß ſelbſt bei dieſem eine innere Beziehung derſelben aufeinander ſtattfände. Ebenſo hat die Theorie dieſe Form nur bei den einzelnen Steuern beachtet. Dennoch müſſen wir beſtimmte Kategorien unterſcheiden.

Die erſte iſt die der Anwendung des Steuerkataſters auf die indirecte Steuer, welche bei der Perſonal- und Klaſſenſteuer, bei der Wohnungs- und Luxusſteuer ausſchließlich eintritt, aber nur die Steuerſubjecte umfaßt (Aufzeichnung aller Steuerpflichtigen nebſt ihrem Steuerfuße, bei den letztern auch mit ihrem Steuerobject), bei der Productions- oder Fabrikationsſteuer dagegen weſentlich die Steuerobjecte, die Fabriken u. ſ. w. enthält. Die Umlegung geſchieht bei den erſtern als individuelle Steuervorſchreibung, bei den letztern aber ſchon durch die Steuerinſpection; die erſte wechſelt nur durch den Wechſel der Perſonen, die zweite durch die Quantität und Qualität der Objecte. Es folgt, daß

die erstere am besten durch die Organe der directen Steuer, namentlich der Erwerbsteuer besorgt wird, die zweite aber ein eigenes System von Steuerinspectoren fordert, die ihrerseits auch wieder bei der Absatzsteuer gebraucht werden.

Die zweite Art besteht in der Erhebung der Steuer vermöge des Objects derselben; die Steuerzahlung wird hier Bedingung für die Verstattung, das Object in den Verkehr treten zu lassen. Sie erscheint zunächst bei der örtlichen (Thor-) Stener, dann bei der Absatzsteuer, endlich aber entwickelt sie sich zu einem großen Systeme im Zollwesen mit seiner eigenen Verwaltung und eigenen Principien.

Die dritte Art erscheint endlich bei dem Monopol, wo die Steuerehebung auf der wirthschaftlichen Production des Staats beruht und die eigentliche Steuerverwaltung nur mit der Verhinderung der Umgehung des Monopols zu thun hat.

Das nun ist an sich ziemlich einfach. Allein das zweite eigenthümliche Moment der wirklichen indirecten Besteuerung liegt nun darin, daß mehrere Klassen der Steuerobjecte unter mehrern Erhebungsformen *zugleich* stehen und zwar je nach dem Verhältniß, in welchem sie der Steuer unterliegen. So wird das Nahrungsmittel theils durch die Personal-, theils durch die örtliche, theils durch die Fabrikationssteuer besteuert, die Getränke gleichfalls; die Genußmittel (Gewürze, Kaffee u. s. w.) nur durch den Zoll; der Luxus nur durch die Katastralsteuer u. s. w. Daraus nun folgt eine Thatsache von großer Bedeutung.

Es ergibt sich nämlich, daß nicht blos der einfache Steuerfuß der einzelnen Steuerobjecte nicht immer das Maß der *wirklichen* Besteuerung derselben abgibt, sondern daß man, um den Steuerbetrag zu erfahren der auf der Steuereinheit bei der indirecten Steuer ruht, stets danach fragen muß, aus wie vielen Steuerfüßen und Beträgen derselbe *zusammengesetzt* ist. So z. B. besteht bei Kaffee und Thee der Steuerbetrag per Einheit nur in dem Zollsatz, wenn nicht eine Thorsteuer hinzukommt; bei Brot theils in dem Thorsteuerfuß, theils in dem Theile des Klassensteuerfußes, der sich für die Pflanzennahrung berechnet; bei Zucker in dem Fabrikationssteuerfuß, oder in dem Zollsteuerfuß, eventuell in dem Thorsteuerfuß; bei Getränken in dem Fabrikations- — dem Absatz — und in den Städten noch in dem Thor-

ſteuerfuße; bei Fleiſch in dem Fleiſchſteuerfuße und dem Thorſteuerfuße. Bei den Monopolen wieder nur in dem einfachen Monopolſteuerfuße. Das nun iſt es, was es ſo ſehr ſchwierig macht, über die wahre Höhe der indirecten Steuer etwas zu ſagen, und wodurch die zum Theil ganz außerordentliche Verſchiedenheit dieſer Höhe wenig beachtet wird, während eben dadurch die Klagen über den Druck, den dieſe Steuern ausüben, weder zurückgewieſen, noch richtig beurtheilt werden können. Daran trägt nun die theoretiſche Behandlung die meiſte Schuld, indem ſie ſtets die Steuerform als Steuerart betrachtet und daher z. B. Thorſteuer, Klaſſenſteuer, Zoll u. ſ. w. als Steuern darſtellt, während ſie nur Steuererhebungsformen ſind. Es bleibt daher nur übrig, einen ganz andern Weg einzuſchlagen. Man muß das Syſtem der Objecte zu Grunde legen und die Beſteuerungsarten darauf anwenden. Es gibt das ein weſentlich anderes Bild, das wir nun in ſeinen Grundzügen hier darſtellen wollen.

Die praktiſche Seite dieſer Methode zeigt ſich aber ſogleich, ſowie wir den allgemeinen Charakter der indirecten Beſteuerung in den Hauptſtaaten Europas zu beſtimmen verſuchen.

D. Der Charakter der indirecten Beſteuerung in England, Frankreich und Deutſchland.

Während nämlich die Staaten Europas in dem Princip der indirecten Steuer ſich alle im weſentlichen gleich ſind, die Arbeitskraft als ſolche neben dem Kapital ſelbſtändig in einer indirecten Steuer zu beſteuern, ſind ſie im Object und Erhebungsſyſtem wieder ſo ſehr ungleich, daß man die größte Schwierigkeit hat, ſie überhaupt zu vergleichen.

England zeichnet ſich dadurch aus, daß es zuerſt die Objecte ſeiner indirecten Steuern ſucceſſive mehr reducirt hat als irgendein Staat Europas, ohne daß es den Ausfall dieſer Steuer durch eine Perſonalſteuer gedeckt hätte. Ebenſo hat England keine örtliche Beſteuerung und kein Monopol, und die Beſteuerung der eigentlichen Nahrungsmittel war von jeher ganz ausgeſchloſſen. Die indirecte Beſteuerung beginnt allerdings mit einer großen Menge von Objecten, unter denen ſogar urſprünglich die Klei-

dungssteuer in der Besteuerung der gedruckten Kattune erscheint. Unter den heftigsten Kämpfen fällt nun seit dem Beginn dieses Jahrhunderts ein Object nach dem andern weg, sodaß jetzt nur noch wenige Artikel der indirecten Steuer unterliegen, an deren Spitze die geistigen und die transatlantischen Getränke, Tabak und Zucker stehen.

Der Name für die eigentliche Verzehrungssteuer in England ist die Excise, und die Geschichte derselben hat ein vorzügliches Interesse durch den unablässigen Kampf gegen die meist ganz irrationellen indirecten Steuern, die allerdings fast alle Bedürfnisse des persönlichen Lebens trafen und meist erst in unserm Jahrhundert aufgehoben sind; so die Excise für Leder, Glas, Ziegel, Seife, Cider, Lichter und eine Reihe anderer Gegenstände, die Vocke genau je mit ihrer Geschichte aufführt.

Aber schon in England ist es nicht möglich, sich ein klares Bild von der indirecten Besteuerung zu machen, wenn man nicht die Steuererhebungsformen selbständig ins Auge faßt. England besteuert nämlich seine indirecten Steuerobjecte in vier Formen. Zuerst durch die Fabrikationssteuer bei den Getränken, die im Lande producirt werden, als eigentliche Excise duty; dann durch Absatzsteuer bei dem Verkehr mit denselben als License; dann durch den Zoll bei dem Eintritt über die Grenze als Custom duty, und endlich durch directe Besteuerung als Luxussteuer der Assessed Taxes. Nur muß man schon hier sich nicht dadurch irremachen lassen, daß einerseits der Name der indirecten Steuer in England ganz unbekannt ist, weshalb man auch weder theoretisch noch praktisch jene vier Besteuerungen als ein Ganzes zusammenfaßt, andererseits, daß auch in den Licenses und den Assessed Taxes der englischen positiven Steuergesetzgebung wirkliche Erwerbsteuern vorkommen. Gneist sowol als Vocke haben es mit der ganzen finanziellen Literatur gemein, daß sie sich an den Namen der Besteuerung halten, in demselben jedesmal selbständige Steuerarten sehen und daher zu keinem Bilde der indirecten Steuer gelangen. Im übrigen ist die Geschichte der Besteuerung jedes einzelnen Objects bei Vocke vortrefflich dargestellt; wie weit wären wir, hätten wir etwas Aehnliches für die deutsche indirecte Steuer und Besteuerung!

Einen wesentlich andern Charakter hat die indirecte Besteue-

rung Frankreichs, und es ist von nicht geringem Interesse, zu sehen, wie hier die Zahl und der Umfang der indirecten Steuern beständig an Intensität und Umfang wächst, während in England dieselben von Jahr zu Jahr reducirt werden.

Die indirecte Besteuerung in Frankreich war vor der Revolution dieselbe wie auf dem übrigen Continent. Die Revolution, den Grundsätzen der physiokratischen Schule getreu, begann damit, alle indirecten Steuern aufzuheben (Gesetz vom 23. Nov. 1790) und an ihre Stelle die einzige Grundsteuer zu setzen. Allein dieser Standpunkt erwies sich sofort als unhaltbar. Schon das Gesetz vom Dec. 1790 führte die Contribution personnelle et mobilière, die erste Form der Klassensteuer, wieder ein; dazu eine Taxe von 5 Proc. des Revenu mobilier für Wagen und Pferde. Dann ward durch Gesetz vom 25. Febr. 1804 die Getränkesteuer als „Droits réunis" eingeführt; die Besteuerung des Salzes durch Decret vom 11. Juni 1806 hergestellt; die durch Gesetz vom 19. bis 25. Febr. 1791 aufgehobene Thorsteuer, das Octroi, schon mit Gesetz vom 9. Germ. V im Princip wieder anerkannt, seit Napoleon's Herrschaft durch mehrere Gesetze erweitert, durch Gesetz vom 9. Dec. 1814 in ihren Grundlagen und endlich durch Gesetz vom 28. April 1816 in ihrem Umfange geordnet; das letztere Gesetz muß als das Hauptgesetz für die ganze französische örtliche Steuer angesehen werden. Dann führte das Decret vom 29. Dec. 1810 das Tabacksmonopol ein, das Schießpulvermonopol ward durch Decret vom 16. März 1813 eingeführt, die Besteuerung der inländischen Rübe durch Gesetz vom 18. Juli 1837, während die in Beziehung auf das Schutzzollprincip wechselnden Zolltarife in Beziehung auf ihren Antheil an der indirecten Besteuerung durch Erhebung eines bedeutenden Zolles von transatlantischen sowie von europäischen Nahrungsmitteln sich im wesentlichen gleich bleiben. So hat Frankreich das am meisten entwickelte indirecte Steuersystem in Europa; und bei diesem System muß uns vor allem Eins zum Nachdenken Anlaß geben. Das ist der absolute Mangel an einer einheitlichen Auffassung in einer Gesetzgebung, welche sonst gerade das Einheitliche zu ihrem Lebensprincip gemacht hat. Es ist das einer von den vielen Beweisen dafür, wie schwer es ist, in den indirecten Steuern sowol

in Beziehung auf Fuß als auf Erhebung das Princip der Gleichheit zur Geltung zu bringen.

Was nun speciell die letztere betrifft, so hat Frankreich die mehrfache Besteuerung desselben Objects zu einem Grade ausgebildet wie kein anderer Staat. Zuerst hat es die Contribution personnelle et mobilière; dann hat es die örtliche Besteuerung fast aller Nahrungsmittel im Octroi; dann hat es die Fabrikationssteuer auf Getränke, Salz und Zucker in der License; dann hat es die dritte Besteuerung der Getränke in der Circulations- und Detailsteuer; dann hat es die vierte Besteuerung derselben in der Eingangsgebühr und die fünfte in dem Zoll; dann hat es das Monopol für Taback und Schießpulver und den Stempel für die Zeitungen und Publicationen aller Art. Endlich darf nicht vergessen werden, daß auch noch eine Abgabe auf dem persönlichen Verkehre durch Fuhrwerke liegt. Alle diese Besteuerungen sind wieder in ihren einzelnen Einheiten und Füßen so genau bemessen, daß es fast unmöglich ist, sich ein klares Bild von dem Ganzen zu machen; Grundsatz ist jedoch die Anwendung des Unterschiedes der Ortsklassen auf den Steuerfuß des Octroi und die Getränkesteuer, während andererseits andere Gegenstände, wie namentlich Brot, Zucker, Bier ohne allen Grund in dem Octroi nicht erscheinen, obwol dasselbe sogar die Wohnung durch die Besteuerung von Bauholz, Kalk und Ziegel dreimal (neben der Contribution des portes et fenêtres und der Contribution mobilière) belastet, das Oel besteuert und das Petroleum freiläßt, die Brennstoffe besteuert, sowie Fleisch und Fische, Käse, ja sogar das Eis, dagegen z. B. wieder Eier, Reis und andere Dinge freiläßt. Man sieht, wie der genauesten Berechnung des Einzelnen der völlige Mangel eines leitenden Princips gegenübersteht, und Hock's Bewunderung der französischen Contribution indirecte scheint uns danach eine sehr wenig motivirte, um so mehr, als die Franzosen auch die eigentliche Verkehrssteuer durch Stempel und Enregistrement zu dieser Steuer hinzuzählen.

Was nun zum Schlusse Deutschland betrifft, so hat dasselbe, soweit wir es bei dem Mangel an ausreichenden Untersuchungen und Mittheilungen beurtheilen können, sich allerdings mit dem Beginne dieses Jahrhunderts der französischen Gesetzgebung nach-

gebildet, jedoch hat es nie das Streben nach einer möglichſten Vereinfachung des ganzen Syſtems aufgegeben.

Das indirecte Steuerſyſtem Preußens unterſcheidet ſich von allen andern Syſtemen weſentlich durch den Verſuch, auch die Pflanzen- und Fleiſchnahrung zum allgemeinen Object der Beſteuerung zu machen, woraus ſich nach manchen Verſuchen, dieſe Beſteuerung auf dem flachen Lande durch eine Steuer auf die Fabrikation (Mahlſteuer und Schlachtſteuer) durchzuführen, die Klaſſenſteuer als Vertreterin der letztern bildete, während dieſelbe als Ortsſteuer in den ſchlacht- und mahlſteuerpflichtigen Städten beſtehen blieb. Daneben hat es die Fabrikationsſteuer als Grundlage für die Getränkſteuer und in neueſter Zeit auch für Salz und Taback in Verbindung mit dem Zoll und dem Stempel der Zeitungen durchgeführt, während es das Monopol ganz aufgegeben und die Luxusſteuer in die allgemeine Einkommenſteuer aufgenommen hat. Es iſt das einfachſte und mit Ausnahme der zu geringen Beſteuerung des Tabacks das rationellſte Syſtem der indirecten Steuer. Oeſterreich hat ſein indirectes Steuerſyſtem erſt ſpäter geordnet. Es hat als Grundlage die alten hiſtoriſchen Objecte derſelben aufgenommen, indem es durch das Geſetz von 1829 die ganze örtliche Verzehrungsſteuer der Grundherren aufhob und dieſelbe gegen Entſchädigung (dieſelbe ward 1836 mit 12 Millionen feſtgeſetzt) der Berechtigten zu einer Staatsſteuer machte. Das Syſtem der Perſonalſteuer iſt nicht zur Geltung gelangt, dagegen hat die Ortsſteuer in den geſchloſſenen Städten (17 in drei Klaſſen je mit ihrem beſondern Steuerfuße) auch das Brot aufgenommen, die Fabrikationsbeſteuerung auf Getränke, Zucker und Fleiſch ausgedehnt, für Taback mit Recht, für Salz mit Unrecht das Monopol beibehalten, ſeinen Zoll im weſentlichen an die Tarife des Zollvereins angeſchloſſen und gleichzeitig mit Preußen die Luxusſteuer in die Einkommenſteuer, aber allerdings in unvollkommener Weiſe, aufgehen laſſen.

Von den übrigen deutſchen Staaten ſind wir nicht in der Lage, etwas ſagen zu können, da uns die Quellen fehlen. Regenauer, „Staatshaushalt von Baden", 1863, führt auf: die Weinſteuer (Acciſe als eigentliche Conſumtionsſteuer, Ohmgeld als Abſatzſteuer, §. 284), die Bierſteuer, die aus einer Abgabe von Malz (1812), durch Geſetz vom 14. Mai zu einer Productions-

ſteuer vom fertigen Biere ward (§. 286), die Branntweinſteuer, ſeit 1812 Abſatzſteuer, ſeit 1828 Productionsſteuer (§. 288), die Fleiſchſteuer, durch Geſetz vom 28. März 1844 als Productionsſteuer definitiv geordnet (§. 289). Von weitern Beſteuerungen finden wir keine Angaben. Herdegen, „Würtembergs Staatshaushalt" (1848), zeigt uns, wie höchſt ungenau die Begriffe in den wirklichen Steuern damals geweſen ſein müſſen; ſo iſt die „Güteraccife" von 1824 nur eine Verkehrsſteuer für den Verkehr in unbeweglichen Gütern; ſeine Angaben über die Beſteuerung von Wein, Bier, Branntwein ſind ſehr unvollſtändig; es wird nur klar, daß ſie ſich in Productions- und Abſatzbeſteuerung ſcheiden. Von der örtlichen Beſteuerung iſt nirgends die Rede, obgleich ſie vorhanden iſt. Monopole gibt es nicht, ebenſo keine Luxusſteuer, und der Zoll iſt der allgemeine Zoll des Zollvereins. Hier fehlt uns eine auf einfache Kategorien zurückgeführte, aber allerdings höchſt ſchwierige Arbeit, welche für das ganze indirecte Steuerweſen Deutſchlands Epoche machen würde.

Auf Grundlage der obigen Aufſtellungen kann man nun das Syſtem der indirecten Steuer und der Beſteuerungsformen nach der Klaſſificirung der Steuerobjecte auf folgende Elemente zurückführen.

Beſonderer Theil.

Die einzelnen Arten der indirecten Steuer.

Die Lehre von den einzelnen Arten der indirecten Steuer entſteht nun, indem die allgemeinen Grundſätze der Steuer und Beſteuerung auf die einzelnen Klaſſen der indirecten Steuerobjecte angewendet werden.

Dabei nun ergibt ſich, daß zuletzt jede Steuerart ein Steuerſyſtem für ſich bildet, das namentlich in ſeiner Einzelausführung oft höchſt umfangreich, in den einzelnen Staaten ſehr verſchieden geordnet und in den Theorien ſehr verſchieden beurtheilt wird; es iſt dabei kein Zweifel, daß die Geſetzgebung noch immer fortarbeitet, um zu einem Abſchluß zu gelangen, wobei ſich ergibt, daß dies in dem Grade unthunlicher wird, je weiter man ſich

von der möglichſten Einfachheit der Grundſätze für die Steuerverwaltung dieſer Steuer entfernt.

Die Elemente des Syſtems, das ſich daraus ergibt, ſind folgende.

Die weſentlich verſchiedene Darſtellung der folgenden Steuern von der bisherigen erſcheint um ſo nothwendiger, als erſt die Verſchiedenartigkeit der Beſteuerung das wahre Bild von dem Steuerbetrage und damit von der Steuerhöhe gibt, welche auf den einzelnen Artikeln ruht, und uns erſt dadurch zeigt, wie weit unſer ganzes indirectes Steuerweſen noch von ſeiner definitiven Ordnung entfernt iſt.

A. Die Pflanzennahrung und ihre Beſteuerung.

I. Die Steuer auf dieſelbe an ſich betrachtet.

Die Pflanzennahrung iſt die bei weitem wichtigſte Art aller Nahrungsmittel; ſie vertritt und ernährt die größte Maſſe der perſönlichen mechaniſchen Arbeit. Allein dieſe Arbeit iſt zugleich die ertragsloſeſte, indem der Arbeitslohn gerade hier auf ſein Minimum, den Preis der Bedingungen dieſer Arbeit oder derjenigen Nahrungsmittel ſelbſt zurückgedrängt wird, welche zur rein phyſiſchen Exiſtenz des Menſchen und ſeiner phyſiſchen Arbeitskraft abſolut nothwendig wird. Es kann daher hier ſehr wohl die Frage entſtehen, ob die Pflanzennahrung überhaupt ein geeignetes Object der Beſteuerung ſein dürfe, da der Reinertrag der mechaniſchen Arbeit ſo gering iſt, daß derſelbe ſchwer eine Abgabe an den Staat zu tragen ſcheint.

Nun iſt die Nichtbeſteuerung der Pflanzennahrung die Nichtbeſteuerung eines Kapitals im Volke, das aus dem addirten Werthe der perſönlichen Arbeitskraft aller Erwachſenen beſteht und das für die Gewähr ſeiner Verwerthung gerade die wichtigſten Anſtalten, namentlich die Anſtalten der Volksbildung einerſeits und die Anſtalten der Geſundheitspflege andererſeits fordert. Es iſt ferner durchaus unzweifelhaft, daß dieſes Kapital einen im ganzen ſehr bedeutenden Reinertrag liefert und daß es ſich jeder andern Beſteuerung als der durch die Pflanzennahrung entzieht. Es iſt deshalb vom rein finanziellen Geſichtspunkte gar kein

Grund abzuſehen, weshalb eine Verzehrungsſteuer nicht ebenſo gut bei dieſer Form des Reinertrags wie bei jeder andern eintreten ſollte, wenn ſie nur den Grundſatz des möglichſt niedrigen Steuerfußes und der möglichſt einfachen Steuererhebung feſthält. Man kann daher als leitenden Grundſatz aufſtellen, daß die Steuer auf die Pflanzennahrung in dem Grade mehr berechtigt iſt, in welchem die Verwaltung mehr für die niederen Klaſſen leiſtet.

Dennoch haben ſich gerade gegen dieſe Beſteuerung principielle Bedenken erhoben, die von dem Standpunkte ausgehen, den wir als den ſocialen bezeichnet haben.

Die Beſteuerung der Pflanzennahrung iſt eine Beſteuerung derjenigen Klaſſe, welche allein aus ihrer phyſiſchen Arbeit ſich einen Erwerb macht und daher auch nur durch den Ueberſchuß aus dieſem geringen Erwerbe ſich ein Kapital bilden, vermittels dieſes Kapitals aber dann allmählich aus der niedern Klaſſe in die höhere aufſteigen kann. Wir nennen dieſen Proceß die Bildung der Mittelklaſſe in der Bewegung der Geſellſchaft. Die Beſteuerung der Pflanzennahrung trifft daher gerade dieſen ſo unendlich wichtigen Proceß, auf welchem im letzten Grunde die Geſundheit der geſellſchaftlichen Ordnung beruht, und dies iſt die Grundlage des Zweifels an der Richtigkeit derſelben aus dem ſocialen Geſichtspunkte, deſſen hohe Berechtigung niemand bezweifeln wird. In dem Obigen aber faſſen ſich alle Einwände zuſammen, welche man in den verſchiedenſten Ausdrücken gegen die Nahrungsmittelbeſteuerung zu Gunſten der niedern Klaſſe geltend gemacht hat. Die Forderung dieſer Einwände geht demnach praktiſch dahin, die Nahrungsmittel mindeſtens des Pflanzenreichs unbeſteuert zu laſſen und die allgemeinen Ausgaben, inſofern ſie auch für die niedere Klaſſe geſchehen, nur aus der Beſteuerung der Bemittelten zu decken. Die Aufhebung jener Steuer würde daher ein Opfer von ſeiten der bemittelten Klaſſe für die niedere, ein Opfer des Kapitals für die Arbeit ſein.

Dieſe Auffaſſung nun iſt darum nicht richtig, weil die Beſeitigung der Steuer am letzten Orte den Arbeitenden doch nicht zugute kommen kann, und zwar deshalb nicht, weil ſich vermöge des Werthgeſetzes für den Arbeitslohn der Preis der Leiſtungen in demſelben Grade verringert, in welchem die Bedingungen der Arbeit, alſo namentlich das Brot, billiger werden. Nicht der

Arbeiter würde daher die Steuer erſparen, ſondern der Arbeitgeber rechnet ſie ab im Arbeitslohne und macht um dieſen Betrag ſeine Waaren billiger; und ſo kann zwar der Käufer der Producte des Arbeitslohns, nicht aber der erſte, der Arbeiter ſelbſt, dabei gewinnen, daß dieſe Steuer aufgehoben wird. Es ergibt ſich daraus, daß der zuletzt allein gültige Geſichtspunkt für dieſe Seite der Frage nicht in der Beurtheilung der Steuer an ſich liegt, ſondern daß dieſe Steuer im Grunde nur ein Mittel iſt, die Beſteuerung des Reinertrags aus der phyſiſchen Arbeit unter die Geſammtheit derjenigen zu vertheilen, welche der letztern für ihren Erwerb bedürfen, da jeder Arbeiter den Betrag der Beſteuerung ſeines Brotes auf den Lohn, der Lohngeber ihn auf die Geſtehungskoſten des Products, der Käufer ihn auf die Benutzung des letztern und ſo fort überträgt. Der Theil der Verzehrungsſteuer, den der Arbeiter ſelbſt trägt, oder den er nicht überwälzen kann, iſt dabei ein ſo geringer, daß er für die Kapitalbildung durchaus nicht in Betracht kommt, und dies iſt der zweite Punkt, weshalb die obige Auffaſſung falſch erſcheint. Er iſt ſchon da faſt unberechenbar klein, wo er als Klaſſenſteuer die Form einer directen Beſteuerung der Verzehrung annimmt; bei der eigentlichen Verzehrungsſteuer verſchwindet er faſt gänzlich.

Dagegen iſt wohl zu bedenken, daß dieſe Steuer keineswegs blos den Arbeiter, ſondern mindeſtens ebenſo ſehr den Beſitzenden trifft und daher eine ganz allgemeine Steuerquelle unbeſteuert laſſen würde, was weder an ſich richtig, noch auch finanziell leicht erträglich erſcheint. Und dem entſprechend hat denn auch im allgemeinen die Beſteuerung der Pflanzennahrung immer wieder platzgegriffen, allerdings freilich in ſo verſchiedener Weiſe, daß die Beſteuerung eben ſo viele Schwierigkeiten macht wie die Steuer ſelbſt. Denn es iſt gewiß, daß die Beſteuerung die Aufgabe hat, die Zweifel zu beſeitigen, die ſich ſtets gegen die Steuer erheben werden.

Dieſe Zweifel ſind ſo alt wie die Unterſuchung der Verzehrungsſteuer überhaupt. Adam Smith und Ricardo haben noch kein großes Bedenken, eben weil ſie von dem Grundſatze ausgehen, daß die Brotſteuer auf den Arbeitgeber überwälzt wird. Die deutſche Literatur hat faſt durchgängig ſich mit den einzelnen Steuern wenig eingehend beſchäftigt, ſondern faſt nur die Verzehrungsſteuer ohne

gehörige Scheidung der einzelnen Arten behandelt. So schon Jakob, II, §. 1121; Malchus, I, 67; ähnlich in neuer Zeit Hoffmann, „Lehre von den Steuern", S. 315, 316; ebenso M. Wirth, „Nationalökonomie", II, 464, und Hock, „Abgaben und Schulden", S. 152. Man sieht es diesen Arbeiten an, daß ihnen die Beachtung der großen Besonderheit jener Steuerarten überhaupt in der allgemeinern und freilich viel leichtern, der „Verzehrungssteuer", untergegangen ist, womit denn freilich nicht viel gewonnen wird. Rau, II, §. 431, ist ohne Bedeutung; Lotz macht eine Ausnahme, „Staatswirthschaft", III, §. 441, indem er sich definitiv *gegen* die Brotsteuer ausspricht. Ebenso hat Pfeiffer, „Staatseinnahmen, II, S. 368—374 sich energisch gegen die „Mahlsteuer" erklärt. Nun ist es aber wirklich merkwürdig, wie man so gründlich vergessen konnte, daß eine solche Mahlsteuer ja doch nur *eine* von den Formen der Besteuerung der Pflanzennahrung ist, während neben ihr noch andere ebenso bedeutende bestehen. Wir begegnen daher hier zum ersten male dieser Behandlungsweise, welche wir auf jedem folgenden Punkte wiederfinden, in der man immer die Steuer an sich mit der Form der Besteuerung verwechselt. Den Zusammenhang der Steuer mit den Leistungen der Verwaltung haben wir nirgends erkannt.

II. Die Besteuerung der Pflanzennahrung. Die Accise (Thor-), die Mahl- und die Klassensteuer.

Es darf uns daher nicht wundern, wenn gerade bei der Pflanzennahrung die Grundsätze über die Besteuerung weit auseinandergehen. Zu den Gründen gegen diese Steuer an sich sind dann diejenigen hinzugetreten, welche durch die Natur der Besteuerung hervorgerufen werden, indem die letztern durch die Erhebungsformen leicht mehr Unbequemlichkeiten und Kosten erzeugen, als der Ertrag werth ist. Dadurch haben sich nun *drei* Systeme dieser Besteuerung herausgebildet.

Das *erste* ist dasjenige, welches wir die indirecte Besteuerung nennen würden. Sie besteht in der Verbindung der Grundsteuer mit dem Einfuhrzolle auf Korn und Brot, ohne daß eine weitere Besteuerung platzgriffe. Diesem Systeme gehören England — auch nach Aufhebung der alten Kornzölle — und Frankreich an. In beiden Ländern ist die Pflanzennahrung *steuerfrei*.

Das zweite System ist die *örtliche* Besteuerung der Pflanzennahrung mit ihrer Erhebung an den Thoren der geschlossenen

Städte. Der Grund dieſer Beſteuerung, welche das Land ſteuerfrei läßt, liegt darin, daß die phyſiſche Arbeit in den großen Städten einen höhern Lohn empfängt als auf dem flachen Lande. Die Erhebungsform iſt die Thorſteuer; der Thorſteuertarif iſt das Syſtem der Steuerobjecte, Einheiten und Füße; dieſer Fuß muß ſehr niedrig ſein, und es iſt falſch, kleine Differenzen zu beachten. Der Nachtheil dabei iſt die Unmöglichkeit, die Bewohner „außer der Linie" zur Steuer heranzuziehen. Dieſes Syſtem kommt in Oeſterreich bei den „geſchloſſenen Städten" vor.

Das dritte Syſtem iſt nun dasjenige, welches davon ausgeht, alle arbeitsfähigen Perſonen dieſer Steuer zu unterziehen, und das daher, um dieſen Zweck zu erreichen, zwei weſentlich verſchiedene Beſteuerungsſyſteme anwenden muß. Das erſte Syſtem iſt die Verbindung der Beſteuerung der Fabrikation, die allerdings nur bei dem Brote ſtattfinden kann, mit der Abſatzbeſteuerung, die wir zuſammen die Mahlſteuer nennen. Die Schwierigkeit, dieſe Beſteuerung auch auf dem flachen Lande für die Production des Mehles anzuwenden, hat daneben das zweite Syſtem der Klaſſenſteuer erzeugt, bei welcher das Steuerſubject, der arbeitsfähige Menſch, an die Stelle des Objects tritt, die Einheit daher auch nicht mehr eine Maß- und Gewichtseinheit der Nahrungsmittel, ſondern eine Einkommeneinheit, und der Steuerfuß ein progreſſiver nach der Klaſſe des Einkommens iſt. Auf dieſe Weiſe bilden die Mahl- (und Schlacht-) Steuer und die Klaſſenſteuer zuſammen die Beſteuerung der Pflanzennahrung, wobei indeß der Widerſpruch entſteht, daß die theuern Pflanzennahrungen in den Städten, die der Mahlſteuer unterliegen, unbeſteuert bleiben, während ſie bei der Klaſſenſteuer indirect getroffen werden. Daher hat nur die praktiſche Undurchführbarkeit der Klaſſenbeſteuerung dieſelbe in den Städten mit beweglicher Bevölkerung, anſtatt der durch die Steuercontrole läſtigen und theuern Mahl- und Schlachtſteuer nicht einführen laſſen.

Die Licenses in England umfaſſen weder das Bäcker- noch das Fleiſchergewerbe. In Frankreich iſt allerdings das Octroi durch das Geſetz 11 Frimaire an VII ſehr unbeſtimmt gehalten; das Decret vom 17. Mai 1809 dagegen ſtellt als Objecte des Octroi auf die fünf Klaſſen: boissons, comestibles, combustibles, fourrages, matériaux; allein ſelbſt die ſtrengſte Octroi (Paris) hat das Brot nicht

hineingenommen, obgleich das Geſetz vom 28. April 1816 dem Conseil municipal das Recht gab, bei der Präfectur darauf anzutragen. Block, „Octroi"; Hock, „Finanzweſen Frankreichs", S. 377. In Oeſterreich haben die geſchloſſenen Städte das Korn, Mehl und Brot als Steuerobject aufgenommen; vgl. Deſſary, „Verzehrungsſteuer", S. 218. Vgl. auch Rau, §. 431. In Preußen Verſuch, urſprünglich die ganze Nahrungsſteuer durch die Mahlſteuer aufzubringen; die übeln Folgen und das daraus hervorgehende Mahlſteuergeſetz vom 30. Mai 1820, ſowie die Einrichtung der Klaſſenſteuer von demſelben Tage bei Hoffmann, „Steuern", S. 317 fg.; kurze Angabe bei Rönne, „Staatsrecht der preußiſchen Monarchie", §. 483 und 489 (er ſieht nicht den Zuſammenhang). Literatur darüber, namentlich in den vieziger Jahren, ebendaſelbſt. Vgl. auch Pfeiffer, „Steuereinnahmen", II, 363.

B. Fleiſchnahrung und Fleiſchſteuer.

I. Die Steuer.

Die thieriſche Nahrung iſt theuerer, aber auch kräftiger als die Pflanzennahrung. Ihre Verzehrung ſetzt daher einerſeits einen größern Reinertrag der Arbeit voraus, andererſeits erzeugt ſie eine größere Arbeitskraft. Die Beſteuerung des Arbeitsertrags durch die Beſteuerung der thieriſchen Nahrung iſt daher nicht blos ebenſo nahe liegend, ſondern auch leichter durchzuführen und verſtändlicher als die der Pflanzennahrung. Man hat daher auch verſucht, eine Beſteuerung derſelben ſelbſt da durchzuführen, wo man die Beſteuerung der Pflanzennahrung aufgegeben hat, auf dem flachen Lande, und es iſt gewiß, daß die Einnahmen der Staaten dieſer Steuer entweder gar nicht oder nur ſehr ſchwer entbehren können. Sie verdient außerdem wegen der großen Bedeutung ihres Objects für das körperliche Wohlbefinden der Bevölkerung beſondere Beachtung.

In der That ſind die Gründe gegen die Fleiſchbeſteuerung ſehr nahe liegend. Dennoch muß man ſie aus denſelben Motiven beibehalten, aus denen man die Pflanzennahrung beſteuert; unter allen Umſtänden aber iſt ſie da feſtzuhalten, wo die letztere gilt, da ihr Object entſchieden eine größere Steuerkraft hat. Nur muß allerdings, möge nun die Beſteuerung eingerichtet ſein wie

ſie wolle, der Steuerfuß ſtets ein möglichſt geringer ſein, da ein hoher Steuerfuß zwar von dem Beſitzenden leicht ertragen wird, aber dem Nichtbeſitzenden das Fleiſch ebenſo leicht als ein bloßes Genußmittel erſcheinen läßt, während es doch ein Nahrungsmittel ſein ſoll. Natürlich aber iſt es immer, daß, wenn man auch das Fleiſch nicht beſteuert, die Leiſtungen der Verwaltung für das Volk entweder zum Theil aufhören, zum Theil aber ausſchließlich vom Kapital getragen werden müſſen. Jedenfalls iſt daher eine Beſteuerung des Fleiſches in den großen Städten am erſten motivirt, und die Fleiſchſteuer hat daher auch vielfach den Charakter einer Ortsſteuer. Es iſt nicht wahrſcheinlich, daß bei der wachſenden Laſt der Verwaltung dieſe Beſteuerung der beſſern Arbeitskraft, für welche gerade in den Städten ſo viel geſchieht, ganz aufhören werde, da die erſtere gerade hier den Verdienſt der letztern am meiſten durch ihre Verwendung möglich macht.

Die Beurtheilung der Fleiſchſteuer ward in einem großen Theile der Literatur mit derjenigen der Brotſteuer als „Verzehrungsſteuer" zuſammengeworfen, ſo bei Lotz, Malchus, Hock u. a. Rau, §. 432, hat ſie zuerſt beſtimmt geſchieden, und Pfeiffer ſich beſtimmt gegen dieſelbe erklärt, ohne Neues vorzubringen, II, 374. Auch hier wird ſchließlich alles auf die Beſteuerung ankommen, die man durchaus von der Steuer trennen muß, da ſie es iſt, welche die letztere in der Praxis richtig oder unrichtig macht.

II. Die Beſteuerung und ihr Syſtem.

Die Fleiſchſteuer iſt nun vermöge ihres Objects viel allgemeiner als die Brotſteuer, und hier kann man daher auch ſchon von allgemeinen Principien für die Beſteuerung ſelbſt reden, die allerdings je nach dem geltenden Syſteme wieder verſchiedene Anwendung finden.

Zuerſt iſt hier das Object für den Unterſchied der Qualität empfänglich, theils durch die feinern Fleiſchſorten, theils durch die Aufnahme der thieriſchen Producte, Butter, Milch, Käſe u. ſ. w. Ferner richtet ſich danach auch die Steuereinheit; dieſelbe iſt bei den Producten von Fleiſch und Vieh das landesübliche Gewicht und Maß; für das Fleiſch ſelbſt dagegen eine zweifache, entweder die Stückzahl oder das Gewicht. Die erſte, die vor dem Schlachten

geschieht, erleichtert die Erhebung sehr; es ist wahr, daß dabei das größere Stück eine geringere Steuer für jedes Pfund zahlt, allein dieser unbedeutende Unterschied gleicht sich wieder dadurch aus, daß infolge dessen die Production des fetten Viehes eben durch die verhältnißmäßig geringere Steuer befördert wird, was am meisten dazu beiträgt, die Fleischnahrung allgemein zu machen. Die Eintheilung der Stücke nach dem Gewicht in Klassen ist durchaus geeiguet, diese Wirkung noch zu erhöhen. Es scheint daher richtiger, die absolute Genauigkeit der Gewichtsverzollung der Stückzahlverzollung und ihren Vortheilen zu opfern.

Der Steuerfuß wird bestimmt nach der Steuereinheit; für seine Höhe gelten die schon ausgesprochenen Grundsätze. Der Steuerfuß bei der Stückzahl muß im Verhältniß zum Steuerfuße nach dem Gewicht auf diejenigen Theile des Thieres Rücksicht nehmen, welche nicht zur Verzehrung taugen.

Die Durchführung der Fleischsteuer hat nun große Unzuträglichkeiten, abgesehen von den Gründen gegen die Steuer an sich. Wir unterscheiden hier drei Systeme.

Das erste beschränkt sich auf die Ortssteuer oder Accise in den größern Städten. Es hat den Vorzug leichter Erhebung, namentlich wo Schlachthäuser sind, ferner den einer Unterscheidung im Steuerfuß nach der Qualität des Fleisches; endlich den der Besteuerung der Fleischproducte beim Eingange in die Stadt. Aber es leidet ernstlich daran, daß es das ganze flache Land steuerfrei läßt, ohne daß irgendein triftiger Grund für das letztere vorhanden wäre. Dies ist das französische System.

Das zweite System ist dasjenige, welches mit dieser Thorsteuer die Besteuerung des Fleisches auf dem Lande verbindet. Soll die letztere einen Erfolg haben, so muß sie möglichst einfach sein und die Umgehung durch einen möglichst niedrigen Steuerfuß hindern. Der sicherste Weg dafür ist eine Abfindung der Fleischergewerbe und eine Beschränkung auf die großen Hausthiere, wobei allerdings die Gründe der Zweckmäßigkeit an die Stelle des strengen Princips treten müssen. Dies ist das österreichische System.

Das dritte, preußische, System ist daneben entschieden das zweckmäßigste. Es ist eine Productionsbesteuerung des Fleischergewerbes als Schlachtsteuer nebst der Klassensteuer auf dem flachen

Lande, die mit der Brotſteuer zugleich die Fleiſchſteuer enthält. Nur iſt die Erhebung nach dem Stück falſch; ſie ſollte eine Abfindung vermöge einer Repartitionsſteuer ſein und dafür ein möglichſt niedriger Fuß geſetzt werden. Daß dabei die feinern Fleiſchſorten ſelbſt bei einer Beſteuerung bei den Wildhändlern u. ſ. w. der Steuer zum Theil entgehen, erſcheint als ein leicht erträglicher Uebelſtand.

England hat auch keine Beſteuerung des Fleiſches. — Frankreichs Fleiſchſteuer erſcheint nur in den Octrois der Städte, natürlich je nach der Größe der Städte mit verſchiedenem Umfang und verſchiedenem Steuerfuß. Die Fleiſchbeſteuerung Oeſterreichs iſt eigentlich nur die Organiſirung der alten grundherrlichen Ortsſteuer durch das Verzehrungsſteuerpatent von 1829. Vgl. Deſſary, „Verzehrungsſteuer", I. Hptſt., p. II, u. a. m. O. Man hat die Uebelſtände der Fleiſchſteuer in Oeſterreich namentlich durch das Syſtem der Abfindung weſentlich gemildert, die man nicht blos zuläßt, ſondern ſogar indirect befördert. Vor Ausgang jedes Verwaltungsjahres nämlich muß eine Erklärung von den Gewerbtreibenden (Fleiſchern u. ſ. w.) abgegeben werden, ob ſie ſich abfinden wollen oder nicht. Das weitere Verfahren dabei, was aber auch für die Getränke gilt, ſ. bei Deſſary, §. 44 fg. Princip iſt, daß ſolche Abfindungen nur geſtattet werden, wenn ſämmtliche Verkäufer ſich einverſtehen; alsdann tritt eine Solidarhaft ein, die beſondere Rechte und Pflichten erzeugt (§. 54 fg.). Auch die Verpachtung iſt zugelaſſen, wird aber nicht viel benutzt, ebendaſelbſt (§. 70 fg.). Vgl. Rau, §. 432; Malchus, §. 67. Preußens Fleiſchbeſteuerung als Schlachtſteuer eingeführt durch Geſetz vom 30. Mai 1820; ebenſo ihr Corollar, die Klaſſenſteuer, welche neben der Brotſteuer bekanntlich auch die Fleiſchſteuer enthält. Vgl. vorige Note und Rau, §. 342.

C. Mineraliſche Nahrung; Salzſteuer.

I. Die Salzſteuer an ſich.

Das Salz iſt ein Gegenſtand des allgemeinen Verbrauchs und ſteht als Nahrungsmittel in der erſten Reihe. Es hat daher die gleiche Steuerquelle mit der Pflanzennahrung; aber ebendeshalb hat das Salz an und für ſich nur eine geringe Steuerkraft, die dadurch nur noch geringer wird, daß der Verbrauch des Salzes ungefähr gleich groß bei arbeitsfähigen und nicht arbeitsfähigen

Perſonen iſt, ſodaß der Arbeitsertrag der erſtern die Verbrauchsſteuer der letztern mitträgt. Da nun aber das Salz ein durchaus allgemeines Bedürfniß, ſeine Gewinnung aber eine locale und dadurch leicht zu überwachende iſt, ſo hat daſſelbe von jeher einen höchſt paſſenden Gegenſtand der Beſteuerung dargeboten und das Salz hat durch das abſolute Bedürfniß nach ihm die Fähigkeit gewonnen, einen Steuerbetrag aufzubringen, der in einigen Ländern der höchſte unter allen war und den man bei der Unbekanntſchaft mit dem Weſen der Steuer für Steuerkraft anſah, während er nur ein Nothpreis war; und dadurch iſt die Salzſteuer faſt ſo alt als die Geſchichte aller ſyſtematiſchen Beſteuerung des Verbrauchs überhaupt. Da endlich der Verbrauch an Salz für jedes Individuum ohne Rückſicht auf die Größe ſeiner Einnahme faſt gleich iſt, ſo iſt die Salzſteuer von jeher als eine auf die perſönliche Arbeit und ihren Ertrag gelegte Steuer erſchienen; denn auch die rein perſönliche Arbeit iſt der Regel nach für alle weſentlich gleich. Die Salzſteuer hat daher unter den Verbrauchsſteuern von jeher eine ſehr wichtige Stellung eingenommen, die um ſo bedeutſamer iſt, als ſie zum Theil eng mit der Entwickelung des organiſchen Finanzweſens unſerer Zeit zuſammenhängt.

In der zweiten großen Epoche des germaniſch-europäiſchen Finanzweſens nämlich, der ſtändiſchen Epoche, war zwar das Kapital für die Staatsgewalt beſteuert; der Arbeitserwerb der kapitalloſen Klaſſe, deren größter Theil grundhörig war, unterlag dagegen ebenſo wenig einer Beſteuerung als der der Beſitzenden. Eine Verzehrungs- oder Verbrauchsſteuer einzuführen, geſtatteten die ſtaatlichen Vorrechte der Grundherren nicht. Um die Beſteuerung der Arbeit durch die Beſteuerung des Verbrauchs möglich zu machen, mußte das Königthum daher dieſe Beſteuerung, die es auf kein Recht baſiren konnte, an einen Gegenſtand knüpfen, von deſſen Verkaufspreiſe es indirect eine Steuer einhob. Dieſer Gegenſtand war das Salz. Das Salz trat urſprünglich als Bergwerksproduct auf. Der Staat erklärte ſich für den Eigenthümer der Bergwerke, und der Bergwerksbetrieb ward als Regal unter den Staat geſtellt. Damit gewann der Staat als Eigenthümer des Products deſſelben das Recht, dieſes Product zu einem Monopolpreiſe zu verkaufen, der neben den Geſtehungskoſten einen Betrag enthielt, welcher der Form nach ein Monopolgewinn, dem

Inhalte nach aber eine Steuer auf den Gesammtverbrauch des Landes an Salz war. So entstand die Salzsteuer in den Ländern, in denen das Salz durch den Bergbau gewonnen wird. Als sie vorhanden war, dehnte das Zusammenwirken der Natur der Sache und des Bestrebens, ein allgemeines System der Verbrauchssteuer einzuführen, dieses Princip der Regalität des Salzbergbaus auf die Salzgewinnung überhaupt aus, und das Kochsalz ward ein ganz allgemeines Regal, um es vermöge der Regalität besteuern zu können. Freilich waren Form und Maß dieser auf der Regalität beruhenden Salzsteuer sehr verschieden nach Zeiten und Ländern; die Leichtigkeit, das Einkommen der Staatsgewalt durch sie zu erhöhen, verleitete zwar theils zu unzweckmäßigen, theils zu gewaltthätigen Maßregeln; aber die Salzsteuer blieb im großen und ganzen die Hauptform der allgemeinen und staatlichen Besteuerung des Verbrauchs und in ihm der physischen Arbeit und ihres Ertrags.

Die neuere Gestaltung des öffentlichen Rechts ist nun in einer zwar indirecten, aber dennoch leicht verständlichen Weise für die Salzsteuer entscheidend geworden.

Die Höhe der frühern Salzsteuer beruhte nämlich, wie gesagt, darauf, daß sie fast die einzige staatliche Verbrauchssteuer war. Als nun das grundherrliche Verbrauchssteuerrecht mit dem Anfange dieses Jahrhunderts aufhörte und ein staatliches Verbrauchssteuersystem an die Stelle desselben trat, konnte die Verbrauchssteuer auf Salz einerseits des Vorwandes entbehren, als ob sie ihre Berechtigung in der angeblichen Regalität des Salzes suche, andererseits konnte sie jetzt vollkommen rationell in Princip und Durchführung eingerichtet werden. Und damit nun entstand die Frage nach der staatswirthschaftlichen und andererseits finanziellen Berechtigung der Steuer auf das Salz, die noch gegenwärtig nicht ganz entschieden ist. Allerdings hat nun bei dem steigenden Bedürfniß der Finanzen der hohe Ertrag der Salzsteuer mannichfach das klare Urtheil verwirrt; allein im großen und ganzen läßt sich nicht leugnen, daß die Salzsteuer in ihrer gegenwärtigen Höhe von der Wissenschaft entschieden verurtheilt wird und daß es sich im Grunde nur noch darum handelt, sie durch eine andere Steuer zu ersetzen, da jene anerkanntermaßen gerade im umgekehrten Verhältniß zur Erwerbsfähigkeit der Arbeitskraft steht, welche sie ernährt

— je unproductiver und roher die letztere ist, je höher ist die Salzsteuer und umgekehrt. Dazu kommt, daß die Salzsteuer auf das zur landwirthschaftlichen und gewerblichen Production verwendete Salz im directen, unlösbaren Widerspruche steht mit der völligen Steuerfreiheit anderer Productionsstoffe, wie Baumwolle, Seide, Wolle u. s. w., und daß die Erhebungskosten der Salzsteuer immer sehr bedeutend sind. Natürlich vermindern sich diese Uebelstände, wenn der Salzsteuerfuß sich verändert, aber verschwinden können sie nicht. Die Salzsteuer ist daher derjenige Theil der indirecten Steuer, der durch das Zusammenwirken aller dieser Momente für und wider die wechselvollste Geschichte von allen gehabt hat und der auch in diesem Augenblicke noch unter direct entgegenstehenden Principien steht, von der völligen Steuerfreiheit des Salzes bis zur höchsten Monopolsbesteuerung; allerdings aber mit entschiedener Tendenz, die erstere herzustellen.

Daraus nun ergibt sich die weitere Frage, ob, wenn man unzweifelhaft die hohe Steuer auf Salz verurtheilen muß, jede Steuer auf Salz wegfallen soll. Wir können das letztere ebenso wenig billigen, als aus den angeführten Gründen das gänzliche Wegfallen der Brot- und Fleischsteuer. Aber wir sind zu der Ueberzeugung gelangt, daß die einzige rationelle Form der Salzsteuer unter völliger Freiheit der Salzproduction die Erhöhung oder Einführung der Klassensteuer ist, die bei den geschlossenen Städten durch die Thorsteuer ersetzt werden muß. Dabei ist aber festzuhalten, daß der bisherige hohe Steuerfuß für Salz ein absolut falscher ist, und daß der Klassensteuerfuß für das Salz nur ein sehr niederer sein darf, wie für jedes eigentliche Nahrungsmittel.

Bei diesem tiefen Widerspruche der Anschauungen wird nun eine nicht geringere Verschiedenheit in der positiven Gesetzgebung nicht wunder nehmen.

Der Grund, weshalb gerade die Salzsteuer trotz ihrer geradezu unvernünftigen Höhe doch verhältnißmäßig wenig Gegenstand der Discussion gewesen ist, beruht einerseits auf der großen Wichtigkeit dieser Steuer für die Finanzen, andererseits auf dem Gedanken, daß sie eigentlich gar keine Steuer, sondern ein „Regal“ sei. Hat doch Rau sie geradezu als Regal behandelt, II, §. 189. Selbst Lotz, „Staatswirthschaft“, III, 364, wagt sie nicht recht anzugreifen.

Matchus iſt, „Finanzwiſſenſchaft", VI, §. 69, ſogar für das Monopol. Unſere erſte Auflage hat gleichfalls ſehr mit Unrecht dieſen Standpunkt vertheidigt. Dagegen hat Pfeiffer, „Steueinnahme", II, 381 fg., die Salzſteuer gänzlich verworfen, was auch nicht richtig iſt, während andere, wie Umpfenbach und Hock, gar nichts zu ſagen wiſſen.

II. Die Beſteuerungsarten des Salzes.

Die Beſteuerungsarten des Salzes werden nun vor allen Dingen beherrſcht von dem allgemeinen Princip, von welchem die Salzſteuer ausgeht. Man kann nun in dieſer Beziehung drei Principien aufſtellen, und dem entſprechend gibt es auch drei Grundformen für die Salzſteuer. Die erſte betrachtet das Salz nur als ein an und für ſich nothwendiges Element der Verzehrung einerſeits und der Induſtrie andererſeits, das eben deshalb auch gar keine ſelbſtändige Steuerkraft beſitzt und mithin nur in den übrigen Steuern beſteuert werden muß. Dieſe Auffaſſung ſchließt daher die Salzbeſteuerung überhaupt aus. Die zweite geht davon aus, daß das Salz ein Artikel der Verzehrung ſei und daher einer Verzehrungsſteuer nach Analogie der übrigen Gegenſtände unterworfen werden müſſe; ſie enthält daher ein eigenthümliches Syſtem der Salzſteuer. Die dritte endlich legt den Begriff des Regals zu Grunde, läßt damit auch die Grundſätze der Beſteuerung in den Hintergrund treten und belegt das Salz, ſtatt mit einer Steuer, mit einer Abgabe, welche conſequent durch ein Monopol erhoben wird. Der erſte dieſer Standpunkte gehört England, der zweite Frankreich und jetzt auch Preußen, der dritte Oeſterreich und Preußen bis auf die neueſte Zeit. Eben dadurch erklärt ſich auch der hohe Steuerfuß, der auf das Salz bisher gelegt worden iſt, und deſſen Beſeitigung ebenſo ſehr von der Theorie wie von der Praxis gefordert wird.

A. Steuerfreiheit des Salzes. England.

England iſt erſt nach langen Kämpfen dahin gelangt, die Abgabe vom Salz, die ſeit der Mitte des 17. Jahrhunderts eingeführt war, aufzuheben. Dieſe Steuer, anfangs unbedeutend, hatte ſich im Anfange dieſes Jahrhunderts bis auf den dreißigfachen

Betrag des Salzwerthes gehoben. Die Herabsetzung beginnt seit 1822; als sich infolge dessen namentlich die Heringsfischerei verdoppelte und das Salz zu einem fast jährlich an Bedeutung wachsenden Factor auch der Leinen- und Baumwollenindustrie wurde, griff das bessere Verständniß durch und im Jahre 1825 wurde jede Abgabe auf Salz aufgehoben, freilich nicht im Namen der Consumtion, sondern im Namen der industriellen Production. Es ist von da an Sache der Einkommensteuer gewesen, diesen Steuerbetrag wieder einzubringen.

B. Salzconsumtionssteuer. Frankreich.

Die Salzbesteuerung Frankreichs war bis zur Revolution ganz auf das Princip der Regalität gebaut, und die Salzsteuer (gabelle du sel) bildete eine der furchtbarsten Lasten für die Bevölkerung. Daher schon im Jahre 1789 ein heftiger Angriff auf diese Steuer; dieselbe ward durch eine Reihe von Decreten successive ganz beseitigt und das Salz war bis zum Jahre 1806 ganz steuerfrei. Dann aber führte Napoleon I. durch Gesetz vom 26. April 1806 die Besteuerung des Salzes wieder ein und zwar wesentlich auf der Grundlage, die noch jetzt gilt, als Productionsbesteuerung. Die Production des Salzes wird sowol bei Seesalz als bei Bergsalz unter Genehmigung ganz der Industrie überlassen, jedoch wird dieselbe zum Zwecke der Besteuerung auf das strengste überwacht. Jede Fabrik wird mit einer Mauer umgeben, die Quantität gehörig notirt und bei dem Ausgange des Salzes in den Verkehr mit der Steuer belastet, die übrigens nicht sehr hoch ist (vor 1848 30 C. per Kilogramm, seit Gesetz vom 28. Dec. 1848 10 C.). Dabei wurde das Salz für Fischerei ganz freigegeben, das Salz für Industrie und Landwirthschaft geringer besteuert und seit dem 19. März 1852 ein Droit proportionnel für das Salz zur Sodaerzeugung bestimmt. Trotzdem ist die Besteuerung durch die Ueberwachung noch sehr lästig und kostspielig für die Finanzen, und nichts wäre leichter, als sie durch eine Erhöhung der Contribution personnelle zu ersetzen. Natürlich steht dieser Steuer ein Zoll auf das eingeführte Salz zur Seite, der einen mehr als doppelten Steuerfuß enthält (25 C. per Kilogramm) und dadurch eine sehr ungleichmäßige Besteuerung erzeugt.

C. Das Salzmonopol. Deutſchland.

Die deutſchen Staaten haben ſich nun nur zum Theil von dem Standpunkte des Regals des Salzes losmachen können und daher noch immer die Beſteuerung deſſelben als Monopol vielfach beibehalten, ſo ſchädlich daſſelbe auch wirkt und ſo tief auch ſein Widerſpruch mit der Natur der Sache iſt. Erſt in der neueſten Zeit hat das Auftreten der großen Induſtrie dieſen Standpunkt wenigſtens in Preußen überwunden und die Productionsſteuer an die Stelle des Monopols und ſeiner Beſteuerung eintreten laſſen, während Oeſterreich noch immer am Monopol feſthält. Wir glauben daher die Grundſätze des Monopols hier charakteriſiren zu ſollen.

Die Beſteuerung des Salzverbrauchs durch das Finanzmonopol des Salzverkaufs geſchieht nun, indem der Staat ſich ausſchließlich das Recht vorbehält, das Salz zu verkaufen. Das Steuerobject iſt dann die Gewichtseinheit des Salzes; der Steuerfuß iſt derjenige Betrag des Verkaufspreiſes jeder Gewichtseinheit, der die Geſtehungskoſten deſſelben und den regelmäßigen Unternehmungsgewinn übertrifft; die Steuererhebung geſchieht einfach durch die Zahlung des Verkaufspreiſes, der den Steuerbetrag jedes verkauften Quantums mit enthält. Die ganze Beſteuerung iſt daher die einfachſte Form, in der überhaupt eine Steuer erhoben werden kann.

Indeſſen hat dieſelbe dennoch gewiſſe Vorausſetzungen und gewiſſe Modalitäten der Ausführung, die eine beſondere Hervorhebung fordern.

Die erſte und unbedingte Vorausſetzung liegt ſchon im Weſen des Monopols: Verbot des Verkaufs durch jeden andern als die Monopolverwaltung, und zwar ſelbſt für das unverſteuerte Fabrikationsſalz.

Die zweite Vorausſetzung iſt das Verbot der Fabrikation des Salzes durch Privatinduſtrie. Dies iſt jedoch nur da abſolut, wo der Staat genügendes Salz für den Bedarf zu gewinnen im Stande iſt, ohne den Geſtehungspreis deſſelben zu hoch zu ſteigern. Wo dies nicht der Fall iſt, iſt kein Grund, die Privatproduction zu verbieten, nur muß ſie ihr Product dem Staate als alleinigem Käufer gegen angemeſſene Preiſe übergeben. Wo

der Staat dagegen dem Bedarfe vollkommen und zu genügenden Preiſen entſpricht, iſt kein Grund vorhanden, durch Zulaſſung einzelner, jedenfalls höchſt unbedeutender Unternehmungen das ganze Syſtem der Beſteuerung zu ſtören.

Die dritte Vorausſetzung iſt das abſolute Verbot der Privateinfuhr fremden Salzes, das keiner weitern Erklärung bedarf.

Die vierte Vorausſetzung iſt die regelmäßige Verſorgung der ganzen Bevölkerung mit Salz, die durch eine ſyſtematiſche Verwaltung ſehr leicht iſt.

Die fünfte Vorausſetzung endlich iſt die Befreiung des der Induſtrie und nicht dem perſönlichen Verbrauche dienenden Salzes von jeder Verbrauchsſteuer durch Verkauf zu den Geſtehungskoſten, die der Staat hat, incluſive ſeines regelmäßigen Gewinns und der Bergbauſteuer.

Die Ausführung der Beſteuerung durch das Monopol iſt einfach. Es gibt dabei nur zwei Syſteme, und die Entſcheidung iſt nicht ſchwer.

Entweder kann der Staat nämlich den Einzelverkauf ſelbſt übernehmen, was aber nicht wohl thunlich iſt, da die Quantitäten des Einzelverbrauchs zu unbedeutend ſind, um an den meiſten Oertlichkeiten ein eigenes Geſchäft darauf zu gründen.

Oder er verkauft im großen und überläßt es dem Großhandel, den Vertrieb im einzelnen zu beſorgen. Er hat dabei den Vortheil, eine große Verrechnung zu erſparen, und indem er den Verkauf im großen der Concurrenz freigibt, ſichert er dem Publikum die Folgen der letztern, den möglichſt billigen Preis innerhalb des Betrags, den die Steuer ausmacht. Nur muß er dabei zwei durchgreifende Maßregeln feſthalten: erſtens den Käufern die Pflicht zur regelmäßigen Verſorgung der Bevölkerung auferlegen; zweitens einen höchſten Preis für den Einzelverkauf vorſchreiben, damit das Monopol von dem Großhandel nicht ausgebeutet werde.

Dabei iſt es dann gleichgültig, ob das Salz vom Staate ſelbſt producirt oder von ihm importirt iſt.

Der einzig haltbare Grund für das Monopol wäre nun allerdings der, daß der Staat da, wo nur wenig Salz iſt, daſſelbe producirt, um die Ausbeutung des Conſumenten damit zu verhindern. Allein offenbar konnte das nur gelten, wo der Ver-

kehr durch Concurrenz dieſe Ausbeutung nicht ſchon ſelbſt hinreichend beſeitigt. Uebrigens war dieſe Fürſorge nie der Standpunkt der Monopole. Es iſt außerdem kein Zweifel, daß der Staat auch hier theuerer producirt als der Private, und daß daher auch von dieſem Standpunkte aus das Monopol verwerflich iſt. Wir ſehen daher in der That das Monopol nur vom Geſichtspunkte der Steuer feſtgehalten und hier muß man ſagen, daß allerdings ein hoher Steuerfuß nur durch das Monopol durchführbar, aber an und für ſich verderblich iſt, während ein niederer des Monopols durchaus nicht bedarf und die Fabrikationsſteuer den Uebelſtand hat, daß die in ihr gegebene gleiche Steuer für alle zu einer ungleichen Beſteuerung wird. Das Einfachſte iſt daher die Aufbringung der Summe durch die Klaſſenſteuer in Verbindung mit der Thorſteuer, wo dieſelbe ausführbar iſt.

Ueber Englands frühere Salzaccise vgl. Vocke, „Britiſche „Steuern" 385 fg. Die franzöſiſche Salzſteuer (Gabelle du sel), früher die Taille du Roi genannt, ward mit ſolcher Strenge bewacht, daß jährlich gegen 300 Perſonen zu den Galeren wegen Uebertretung des Monopols verdammt wurden und 17—1800 Sträflinge beſtändig vorhanden waren; bei Hock, „Finanzwiſſenſchaft Frankreichs", S. 328 fg. — Das Salzmonopol in Oeſterreich: Zoll- und Monopolordnung vom 11. Juli 1835. Genaue Darſtellung bei Kouopaſek und Mor, „Finanzgeſetzkunde", II, 325 fg. Bis 1829 hatte ſich der Staat neben dem Großhandel auch den Kleinhandel vorbehalten; dann wurde der Handel freigegeben und der Staat behielt ſich nur die eigene Production vor; nur Ausnahme beim Meerſalze. Beſteuerung alſo durch Beſtimmung des Verkaufspreiſes an den Großhandel. Die Koſten betragen ca. ein Fünftel der Steuer. Herabſetzung des Salzpreiſes für chemiſch-techniſche Zwecke 1 Fl. 20 Kr. für Sudſalz, 25 Kr. für Steinſalz, 32 Kr. für Seeſalz (Verordnung vom 15. Juni 1851) und Ermäßigung bei landwirthſchaftlichen Zwecken. Ueber den frühern Ertrag vgl. Springer, „Statiſtik", und Tengoborſki, „Finanzen Oeſterreichs" (Wien 1845), S. 215 fg.

Preußens früheres Salzmonopol: theils mit eigener Production, theils mit Ankauf fremden Salzes. Der Verdienſt beim Verkauf oder die Steuereinnahme iſt zwiſchen 60—70 Proc. der Roheinnahme. Für chemiſche und techniſche Zwecke ermäßigt (Cabinetsordre vom 21. Juni 1838). In den Grenzgebieten, wo der Schmuggelhandel zu befürchten iſt, galt die Salzconſcription oder der Salzzwang. Nach Hoffmann, „Steuern", S. 246 fg. betrug der Verkaufspreis, alſo das Salzbedürfniß, das Dreihundertfache der Productionskoſten! Oesfeld, S. 122. Das

Hauptgesetz vom 17. Jan. 1820, Princip: gleiche Salzpreise im ganzen Lande. Vgl. über die neuen Ergebnisse Franz, „Preußischer Staat", S. 138 und 597. Besonders Rönne, „Staatsrecht der preußischen Monarchie", II, 486. — Ueber einzelne andere deutsche Staaten Rau, I, 180 fg.

D. Die Besteuerung der Getränke.

I. Die Getränkesteuer im allgemeinen und die Elemente ihrer Geschichte.

Die Getränke — geistige — können nicht als absolute Nahrungsmittel gelten. Sie ernähren, aber sie verbinden mit der Ernährung einen Genuß, und in dem letztern besteht vorwiegend ihre Function im wirthschaftlichen Unterhalt. Sie setzen daher nicht blos einen Ertrag der Arbeit voraus, in welchem der Reinertrag schwer oder gar nicht selbständig nachgewiesen werden kann, sondern sie bedingen einen Ueberschuß über den Bedarf der eigentlichen Nahrungsmittel, und ebendadurch erscheint ihre Besteuerung als die nächstliegende Form der Besteuerung des Reinertrags aus der persönlichen Arbeit.

Sie sind daher auch fast allenthalben das historisch erste Object der Verbrauchssteuern gewesen, und es ist nicht ohne Interesse, zu sehen, wie sich hier allmählich das Princip, nicht das Kapital, sondern eben die Arbeit in ihrem Verbrauche zu besteuern, entwickelt hat.

Man muß, wenn man diese Steuer im ganzen auffaßt, zwei große Epochen derselben unterscheiden, die in jeder Beziehung verschiedene Grundlagen und Systeme haben.

Die erste Epoche nennen wir die der *örtlichen* Besteuerung der Getränke. Sie ist von großem historischen Interesse, weil sie mit dem Entstehen der Selbständigkeit der Städte und ihrem Hinaustreten aus der Grundherrlichkeit beginnt. Wie die Städte sich gegen das flache Land abschließen, belegen sie namentlich und zuerst den vom Lande eingeführten Wein neben dem Fleisch mit einer Thorsteuer, die nun ihre Haupteinnahme bildet. Diesem Beispiele ahmen denn die Grundherren nach und beginnen nun innerhalb ihrer Grundherrschaften gleichfalls den Wein, dann

auch den Branntwein und das Bier mit Abgaben zu belegen, die theils als Productions-, theils als Abſatzſteuer erſcheinen. Alle dieſe Steuern ſind daher urſprünglich örtliche, und Begriff und Recht der Regalität haben nie auf ſie angewendet werden können. Alle Staaten Europas — mit Ausnahme Englands, das keine Grundherrlichkeit kannte — bedecken ſich daher zuletzt mit ebenſo viel kleinen Steuerkreiſen für Getränke (und Fleiſch) als es ſelbſtändige Grundherrlichkeiten gibt; dieſe Steuer geht die neuentſtehende Regierung noch gar nichts an; in Deutſchland hat ſie je nach dem Orte oft ſehr verſchiedene Namen, in Frankreich umfaßt man ſie mit der gemeinſamen Bezeichnung der „Taille", welche dem Grundherrn gehört, gegenüber der „Aide", welche dem Könige zufällt; die Objecte ſind dabei verſchmolzen, ebenſo die Steuereinheit und der Steuerfuß; das Uebelſte aber iſt, daß die Verwendung dieſer Steuer ganz dem Grundherrn zuſteht, und daß ſie trotz ihrer höchſt drückenden Höhe von gar keinem allgemeinen Geſetze geregelt und von keiner Behörde controlirt wird. Es iſt die rohe, grundherrliche Epoche der Getränkeſteuer.

So wie nun mit dem 19. Jahrhundert die Verfaſſungen das gleiche Recht aller Einzelnen vertreten, erſcheint auch zum Theil die feudale Verwaltung in unlösbaren Widerſpruch mit den neuen Principien. Einerſeits ſoll jetzt jeder Einzelne nur noch auf Grundlage eines Geſetzes Steuern zahlen; andererſeits erſcheint die Steuerfreiheit, welche natürlich der Grundherr gegenüber ſeinen Hinterſaſſen genießt, im Widerſpruch zum Princip der allgemeinen ſtaatsbürgerlichen Gleichheit. Die vollſtändigſte Umgeſtaltung dieſer Steuer iſt daher eine unabweisbare Forderung der neuen Zeit, und damit beginnt die zweite Epoche der Getränkeſteuer.

Dieſe nun beruht, bei großer Verſchiedenheit in allen einzelnen Punkten der Beſteuerung, zuletzt doch auf denſelben Grundſätzen in allen Ländern Europas, und leidet allenthalben an denſelben Mängeln, die wieder gemeinſchaftlich aus der hiſtoriſchen Geſtalt der Steuer ſelbſt hervorgehen. Die Getränkeſteuer wird allenthalben als die Hauptform der Verzehrungsſteuer angeſehen, und man hält an der traditionellen Vorſtellung feſt, daß ſie die Aufgabe hat, den weſentlichſten Theil an dem indirecten Steuerertrage zu leiſten. Daraus entſteht die gleichmäßig in allen

Staaten vorherrſchende Tendenz, den Steuerfuß ſo hoch als möglich zu ſetzen; zugleich aber erkennt man deutlich den Gedanken, durch die Steuer ſelbſt dem Einzelnen eine Prämie auf ſeine Mäßigkeit zu gewähren. Daraus geht das Syſtem der Steuer auf die Getränke hervor. Daſſelbe hat für alle Arten drei Grundformen, die alle drei gleichzeitig angewendet werden und dadurch den Steuerbetrag per Einheit zu einem ſehr hohen machen. Dieſe Grundformen ſind die Productions- oder Fabrikationsſteuer, die Abſatzſteuer, mit der die Thorſteuer verbunden iſt, und der Zoll. Nun aber ſind die drei Getränke, um welche es ſich handelt, ſo verſchiedener Natur, daß keine dieſer Steuern für alle ganz gleiche Formen und ganz gleichen Steuerfuß haben kann. Vielmehr empfängt jedes derſelben ſeine eigene Beſteuerung, und danach muß ſich die Darſtellung richten.

Es iſt wol nur aus der angeführten hiſtoriſchen Entwickelung der Getränkeſteuern zu erklären, daß ſie faſt gar kein Gegenſtand einer ſpeciellen Beurtheilung in der Finanzwiſſenſchaft geworden ſind, obgleich ſie den Kern der ganzen Verzehrungsſteuer bilden. Das Gewöhnliche iſt, daß man ſie ganz mit der indirecten Steuer zuſammenwirft und mit einem und demſelben Urtheile alle zugleich umfaßt, ſo verkehrt dies auch iſt. Vgl. Jakob §. 1120—35; Malchus, II, §. 68; Hock, „Abgaben und Schulden", S. 176—179, ſelbſt Rau, II, §. 433. Nur Lotz hat den Gegenſtand etwas eingehender behandelt, „Staatswirthſchaft", III, S. 366. Pfeiffer hat mit Umpfenbach gemein, daß beide zwar über die einzelnen Getränkeſteuern reden, aber nicht über das Gemeinſame in denſelben. Die einzelnen Steuern ſind dagegen genauer dargeſtellt (ſ. unten). Sogar Hoffmann hat in ſeiner „Lehre von den Steuern", S. 261 fg. ſich auf keine allgemeine Beurtheilung derſelben eingelaſſen. Man hat ſie einfach als Thatſache angenommen und als Thatſache beurtheilt. Die Folge iſt der faſt gänzliche Mangel an wiſſenſchaftlicher Behandlung in der Finanzwiſſenſchaft und an Einheit in Steuerfuß und Steuerumlegung in der Praxis. Hier iſt unſerer Ueberzeugung nach noch eine große Aufgabe zu löſen. Ihre Vorausſetzung aber iſt nun eine noch gänzlich fehlende Zuſammenſtellung der poſitiven Beſteuerung aller einzelnen Getränkſteuern, namentlich in dem für die poſitive Steuergeſetzgebung überhaupt unbekannteſten Lande, unſerm Deutſchland mit all ſeinen Lehrern der Finanzwiſſenſchaft.

II. Weinſteuer.

Mag man den Wein als Nahrungsmittel anſehen oder nicht, gewiß iſt, daß er kein abſolutes Nahrungsmittel iſt, ſondern als Genußmittel ſelbſt in weinbauenden Ländern gilt. Der Mangel, ja ſelbſt das vollſtändige Wegfallen des Weingenuſſes, hat durchaus keinen nachtheiligen Einfluß auf die Arbeitskraft. Die Steuerquelle bei der Beſteuerung des Weins iſt daher nicht, wie bei den Gegenſtänden der Verzehrung, der mechaniſche Arbeitslohn, ſondern der in dem Arbeitslohn enthaltene freie Reinertrag, und die Steuerkraft beſteht in der Höhe dieſes Reinertrags, der mithin ſteigt, wenn bei gleichem Lohne der Preis der Verzehrungsmittel ſinkt, und umgekehrt ſinkt, wenn dieſer ſteigt. Auf dieſem Princip beruht die Weinſteuer, zu welcher der Moſt und der Cider als untergeordnete Objecte hinzugehören.

Die Weinſteuer iſt daher die älteſte Getränkeſteuer; jedoch erſcheint ſie anfangs nur als ſtädtiſche Thorſteuer, geht von der Beſteuerung des Weinconſums auf die Landgemeinden über und wird mit dem 19. Jahrhundert in die allgemeine Verzehrungsſteuer aufgenommen. Damit tritt die Nothwendigkeit ein, ſich über die Principien derſelben einig zu werden. Dieſelben ſind gerade bei dieſer Steuer einfach.

Der Wein als landwirthſchaftliches Product entſteht an ſo vielen Orten und ſeine Production iſt ſo ſchwer zu controliren, daß die Anlegung der Productionsſteuer nur in Einer Weiſe, nämlich durch Aufnahme der Weingärten in die Kataſtrirung und Klaſſificirung des Grundkataſters, thunlich iſt. Die Grundſteuer für Weinbau hat den großen Vortheil, daß ſie die Unterſcheidung von gutem und ſchlechtem Wein für die Beſteuerung zuläßt und daher einen Steuerfuß der Qualität möglich macht, womit die Weinſteuer der Branntwein- und Bierſteuer gleichgeſtellt wird. Allein ſie reicht nicht aus, die Steuerkraft des Weins zu erſchöpfen, da die Culturbehandlung in der That den zweiten Theil der Weinproduction bildet. Es iſt daher an ſich ganz rationell, daß der Wein der Abſatzſteuer unterworfen werde. Auf dieſem Punkte aber beginnt die Schwierigkeit, durch die Beſteuerung den Verkehr mit Wein nicht zu ſehr zu hemmen, verbunden mit dem Reiz, den die Möglichkeit einer ſehr hohen Steuereinnahme bietet.

Daher kommt es, daß faſt jedes Land ſein eigenes Syſtem der Weinſteuer hat, und daß deshalb auch der Weinſteuerfuß ein ſehr verſchiedener iſt, ſodaß man nur ſchwer eine Parallele ziehen kann. Die geltenden Syſteme ſind folgende:

Die Länder *ohne* eigene Weinproduction beſteuern den Wein durch den *Zoll*, und daneben meiſt durch eine Gewerbeſteuer der Wirthe, welche neben der Gewerbeſteuer zugleich ein Element der indirecten Beſteuerung enthält, ohne daß man dies letztere ſcharf ſcheiden könnte. Durchgehend iſt hier der Steuerfuß *geringer* als in den weinproducirenden Ländern. Dahin gehören England und die nördlichen Staaten.

Das *franzöſiſche* Syſtem hat keine Productionsſteuer vom Wein, ſondern enthält ein Syſtem der Abſatzſteuer, das ebenſo läſtig für den Verkehr iſt, als dadurch, daß ſie mit der mehrfachen Beſteuerung deſſelben Objects eine ſo große Höhe empfängt, daß es kaum eine andere härtere Steuer in Frankreich gibt. Die Elemente dieſes Syſtems ſind ſehr einfach; es iſt aber gerade die Ausführung, welche dieſelbe ſo empfindlich macht. Die *erſte* Beſteuerung iſt die des Großverkehrs; Object: der Wein in größern Quantitäten, wie er die großen Weinlager verläßt und in den Handel tritt; das iſt das Droit de circulation. Die *zweite* Beſteuerung iſt die Kellerſteuer; der Wein in dem Augenblick, wo er, nachdem er durch das Droit de circulation beſteuert, in den Keller der Schankwirthe eingelegt iſt, jetzt zum wirklichen Conſum in den Kleinverkehr kommt. Das iſt das Droit de détail. Die *dritte* Beſteuerung entſteht da, wo der Wein nunmehr aus den Weinbergen in die Stadt über 4000 Einwohner kommt; hier zahlt derſelbe das Droit d'entrée und zwar mit ſteigendem Steuerfuß. Die vierte und letzte iſt das Octroi oder die Thorſteuer, welche von den mit Octroi beliehenen Gemeinden am Thore auferlegt und für die Finanzen der Gemeinde erhoben wird. Die beiden letzten Steuern können auch in Eine Steuer zuſammengefaßt werden, in welchem Falle ſie das Droit unique heißen; in Paris führt dieſelbe den Namen Droit de remplacement. Es iſt dabei wohl zu bemerken, daß dieſe Beſteuerungen zugleich alle gebrannten Wäſſer betreffen, während das Bier davon ausgenommen iſt. Das höchſt künſtliche Syſtem iſt nun, abgeſehen von dem hohen Steuerbetrage der dabei heraus-

kommt, für den ganzen Verkehr höchſt ſchädlich und vielleicht mit dem Droit d'enregistrement der verkehrteſte Theil des ganzen franzöſiſchen Steuerſyſtems.

Die deutſchen Weinſteuerſyſteme ſind dem gegenüber weſentlich einfacherer Natur und ſcheiden ſich wenigſtens dem Princip nach in zwei Klaſſen: die directe Beſteuerung durch den ſpeciellen Grundſteuerfuß der Weinberge, und die indirecte durch die Beſteuerung des Conſums im Kleinverkaufe. Preußen hat das erſte dieſer Elemente am rationellſten entwickelt, indem es die Klaſſificirung der Weinberge nach ihrer Güte dem Grundſteuerfuße zu Grunde legt; Oeſterreich dagegen hat zwar dieſe Grundbeſteuerung nicht aufgenommen, dagegen hat es das Princip der Abfindung ſtatt der Einzelbeſteuerung für die Wirthe eingeführt und in aller Weiſe gefördert, während natürlich die Thorſteuer noch überall beſteht. Eine Verbindung dieſer beiden Syſteme würde ohne Zweifel die rationellſte Weinſteuer ergeben.

Eine ganz andere Natur hat die Branntweinbeſteuerung.

Ueber England vgl. Vocke, a. a. O. unter „Zölle"; das Verfahren in Frankreich bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 360 fg. Einführung der Steuer als integrirender Theil der Droits réunis; Hauptgeſetz vom 28. April 1816 nebſt vielen, jedoch meiſt nur den Fuß und das Verfahren, nicht aber das Princip betreffenden Vorſchriften. Die preußiſche Weinſteuer iſt durch Geſetz vom 25. Sept. 1820 im weſentlichen geordnet und wenig geändert, kurz bei Rönne, „Staatsrecht", II, §. 488. Die öſterreichiſche beruht auf dem Verzehrungsſteuergeſetz von 1829. Vgl. Deſſary, „Verzehrungsſteuer", an mehrern Orten, ſehr klar über das Verfahren, ſehr unklar über das Syſtem und ohne alles Verſtändniß für das Princip. Andere Beſteuerungsformen bei Rau und Pfeiffer, a. a. O.

III. Die Branntweinſteuer.

Die Branntweinſteuer iſt zwar jünger wie die Weinſteuer; ſie hat aber auch von Anfang an einen andern Charakter. Niemals hat man den Branntwein als ein Nahrungsmittel angeſehen; von jeher hat man in ihm den Feind des Weines und des Bieres erkannt; immer iſt er den Regierungen, und mit gutem Rechte, als eine Gefahr für die ſittlichen und phyſiſchen Zuſtände der niedern Klaſſen erſchienen, und ſtets hat man daher die Pro-

duction des Branntweins als etwas angeſehen, auf das man bei der Beſteuerung wenig Rückſicht zu nehmen habe. Daher iſt die Steuer auf alle gebrannten Flüſſigkeiten von jeher eine hohe geweſen; ja man hat die Steuer ſogar als eine Verwaltungsmaßregel betrachtet, um den Conſum deſſelben ſo viel als möglich zu verhindern und an ſeine Stelle den Conſum von Wein und Bier zu ſetzen. Allerdings hat die Erfahrung gezeigt, daß dies nichts nützt; allein der allgemeine Standpunkt iſt trotzdem geblieben und der Branntwein principiell als das höchſtbeſteuerte Getränk feſtgehalten.

Daraus nun hat ſich in den einzelnen Ländern ein Syſtem entwickelt, das dieſe Steuer durch Anwendung aller Steuerformen zu ihrer gegenwärtigen Höhe erhoben hat. Man beſteuert allenthalben den Branntwein einerſeits mit einem hohen Zollſatze, dann mit einer Productionsſteuer, dann mit der Abſatzſteuer und der Thorſteuer. Die Syſteme ſind dabei gleichartig in dem an ſich richtigen Princip, neben der Quantität auch die Qualität zu meſſen, indem der Grad des Spiritusgehalts als zweiter Factor für die Beſtimmung der Steuereinheit gilt; dagegen beſteht die Verſchiedenheit der Beſteuerungen namentlich in der Meſſung der Productionsmittel. Hier iſt nun ein eigenthümlicher Kampf zwiſchen Steuer und Production, indem die erſtere die letztere zu den möglichſt einträglichſten Verfahrungsarten gezwungen hat, während, ſowie dies geſchah, die erſtere ſofort wieder der letztern gefolgt iſt. Die Syſteme, die ſich daraus ergeben haben, ſind im weſentlichen folgende.

Die Branntweinſteuer in England iſt am Ende des 17. Jahrhunderts entſtanden; ſie war im Anfange ſehr niedrig und reine Beſteuerung des Products nach Maßeinheit (Galloon). Im 18. Jahrhundert tritt eine allmähliche Steigerung ein; Ende des 18. Jahrhunderts Eintreten der Blaſenſteuer neben der Productionsſteuer; zunehmende Defraudation und trotz der Höhe der Steuer zunehmender Verbrauch; dann Aufheben der Blaſenſteuer, weil ſie die großen Unternehmungen bevorzugt und Herſtellung der einfachen Productenbeſteuerung nach der alten Maßeinheit des Gallons (8 Schill. als Steuerfuß). Daneben die einfachſte Abſatzbeſteuerung in den Licenzabgaben der Schenkwirthe und hoher Zoll für die Einfuhr.

Das französische System ist ein wesentlich anderes. Allerdings beginnt dasselbe mit einer Besteuerung der Production (20 Frs. pro Hectoliter auf die Blase) im Jahre 1808 nebst den Absatzsteuern; im Jahre 1810 ward aber diese Besteuerung ausschließlich auf die Absatzbesteuerung reducirt und diese Besteuerung nun in einer Weise ausgedehnt, wie bei keiner andern Steuer. Der Branntwein zahlt zuerst die Circulationssteuer bei dem Hinausgehen aus dem Lager en gros; daneben die Consumtionssteuer nach dem Gesetz vom 28. April 1816, dann die Detailsteuer wie der Wein, dann die Eingangssteuer bei Städten über 4000 Einwohner und endlich die Thorsteuer, die zwar mit der letztern verbunden eingehoben wird, aber doch einen selbständigen Steuerfuß hat. Endlich ruht auf dem Branntwein noch das Droit de license für die Schenkwirthe. Der Steuerfuß ist bedeutend höher wie beim Wein und steigt nach dem Grade des Alkohols; alle Belästigungen sind daher hier potenzirt und die Steuer dadurch eine höchst drückende.

Die Besteuerung in Deutschland ist viel einfacher; ihr allgemeiner Charakter ist das Vorwiegen der Besteuerung der Production mit wechselnden Experimenten der Blasen- und Maischbesteuerung, allerdings aber verbunden mit Absatzsteuer und Thorsteuer; die Gewerbsteuer der Schenkwirthe deutet jedoch nicht eine besondere Besteuerung des Branntweins an. Die letztern Besteuerungsformen sind einfach. Da aber der Schwerpunkt des deutschen Systems in der Production liegt, so ergab sich die Nothwendigkeit, bei der Steuereinheit des Raummaßes der Destillationsapparate zugleich den Unterschied der Substanz festzuhalten und den Steuerfuß verschieden zu bestimmen, je nachdem man mehr oder weniger zuckerhaltige Substanzen zur Destillation gebraucht. Die eigentliche Bedeutung dieser Unterscheidung lag hier in dem Verhältniß zur Landwirthschaft, indem die Brennerei als eine wichtige Verwerthung einzelner landwirthschaftlicher Producte erschien und man diese landwirthschaftliche Brennerei von der industriellen zu trennen versuchte, was ohne Rücksicht auf die Substanz nicht möglich war. Der Grundsatz der Messung des Alkoholgehaltes ward dabei beibehalten und so war auch in den deutschen Staaten und analog in Oesterreich die Branntweinbesteuerung zum Theil eine sehr verwickelte geworden. Doch muß man zwei Systeme scheiden.

Das preußiſche, in vielen andern Staaten angenommene Syſtem beginnt mit einer Beſteuerung des Branntweins überhaupt erſt 1810 (Edict vom 28. Oct.) und ſtellt durch Edict vom 8. Febr. 1819 für die Beſteuerung den Rauminhalt der Blaſe feſt. Die darauf raſch folgende Verbeſſerung der Deſtillation zwang dann zum Uebergang auf die Steuereinheit des Maiſchraumes, begonnen durch Cabinetsordre vom 1. Dec. 1820, durch mehrere Vorſchriften bis Cabinetsordre vom 10. Jan. 1834, mit einem weſentlichen Unterſchiede des Steuerfußes für induſtrielle und landwirthſchaftliche Brennereien (per 20 Quart 2 Sgr. und 1 Sgr. 8 Pf.), welcher ſpäter im weſentlichen beibehalten iſt. Die Erhebung geſchieht auf Grundlage der Anzeige des Gewerbes und der monatlichen Production der Brennerei. Das iſt ohne Zweifel das einfachſte Syſtem der Beſteuerung des Branntweins.

Das öſterreichiſche Syſtem dagegen hält zwar den Unterſchied zwiſchen induſtrieller und landwirthſchaftlicher Brennerei feſt, jedoch in der nicht glücklichen Form des Unterſchiedes von mehligen und nicht mehligen Stoffen. Auch hier iſt die Anzeige des Unternehmens und die Anmeldung der Brennerei nothwendig, welche mit großem Aufwande von amtlichen Vorſchriften geordnet iſt. Die Steuereinheit iſt ein Raummaß des Maiſchbottichs (Maiſchſteuer). Jedoch hat das öſterreichiſche Geſetz den großen Vorzug, die ganze Beſteuerung durch die Abfindung zu erleichtern, welche Gegenſtand vielfacher Vorſchriften und Geſetzgebungen geworden iſt und um ſo nothwendiger erſcheint, als die amtliche Controle den Betrieb in hohem Grade beläſtigt. Dabei iſt das Princip der Rückvergütung der Steuer bei dem Export namentlich durch die geringere Beſteuerung der preußiſchen Brennereien nothwendig und durchgeführt. Der beſteuerte Branntwein unterliegt dann, gerade wie der Wein der oben dargelegten Kellerſteuer und in den geſchloſſenen Städten noch der Thorſteuer, ſodaß der Steuerfuß durch Addirung dieſer Beträge ein ſehr bedeutender wird.

Die engliſche Branntweinbeſteuerung in ihrer Geſchichte bei Bocke, S. 372 fg. Vgl. über die Excise des Spirits, Gneiſt „Engliſches Verfaſſungsrecht", II, 783. — Die franzöſiſche Beſteuerung, mit vielem Raiſonnement vermiſcht, bei Parieu, „Traité des impôts", III, 39 fg. Genau und vom Standpunkte der Adminiſtration bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 361 fg. (verbunden mit der

Weinſteuer). Die preußiſche Branntweinbeſteuerung geſchichtlich Hoffmann, „Lehre von den Steuern", S. 276 fg.; Oesfeld, a. a. O., S. 105; Rönne „Staatsrecht", II, §. 488. Die öſterreichiſche Beſteuerung, auch hier leider nicht klar geſchieden, bei Deſſary; „Das Verfahren bei Abfindungen", S. 71—102, bei Pachtung, S. 103—123, bei realmäßiger Behandlung, S. 124 fg. Das Geſetz vom 18. Oct. 1865 hatte die Abfindung auf die großen Brennereien beſchränkt und dadurch die kleinen faſt vernichtet; durch das Geſetz vom 28. März 1868 iſt den kleinen Brennereien die Abfindung und damit die Exiſtenz wieder möglich gemacht und die Zahlungsmodalitäten der Steuer durch Erlaß vom 15. Juli erleichtert. Ueber die übrigen deutſchen Staaten Rau, II, 438. Im großen und ganzen iſt in denſelben ſeit zwanzig Jahren wenig geändert. Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 418 fg. iſt überhaupt gegen die Branntweinſteuer, weſentlich wol wegen der Schwierigkeit der Erhebung. Eine kurze und überſichtliche Zuſammenſtellung der Branntweinbeſteuerung aller Staaten Europas: Nagorny, „La Question de l'Eau de vie", 1864. Walker, „Die Selbſtverwaltung des Steuerweſens", 1869, iſt überhaupt gegen die indirecten Steuern, aber eben in ſeiner etwas confuſen Weiſe, ohne auf die formalen Grundbegriffe einzugehen.

IV. Die Bierſteuer.

Auch das Bier iſt ebenſo ſehr ein Genußmittel als ein Nahrungsmittel; die Steuerquelle bei demſelben iſt demnach auch hier der Reinertrag, der im Arbeitslohne liegt. Allein ſeine Steuerkraft iſt, namentlich in nicht Wein producirenden Ländern, geringer, weil die zu große Vertheuerung des Bieres zum Genuſſe des Branntweins treibt. Es muß daher beim Bier der niedrigſte Steuerfuß geſetzt werden. Welche Steuereinheit man dagegen annimmt, das hängt von dem Steuererhebungsſyſtem ab, das auch hier eigenthümliche Schwierigkeiten bietet und deſſen richtige Beſtimmung die Grundlage des Werthes eines jeden Syſtems der rationellen Bierſteuer iſt.

Das Bier unterſcheidet ſich als Product und Steuerobject dadurch vom Wein, daß ſeine Erzeugung kein Theil des landwirthſchaftlichen Betriebs iſt, ſondern durch den Ankauf des Malzes ein eigenes Betriebs- und durch die Errichtung der Brauerei ein eigenes Anlagekapital fordert. Die Bierbrauerei iſt demnach ein ſelbſtändiges Gewerbe.

Darauf beruht die erſte Form der Bierſteuer, welche anfangs als einfache Gewerbeſteuer auftritt. Erſt mit dem 19. Jahrhundert

gewinnt, mit wenigen Ausnahmen, das Bier eine größere Bedeutung, und jetzt tritt daſſelbe auch in die Verzehrungsſteuer hinein. Jedoch iſt die Beſteuerung eine einfachere wie beim Branntwein, und der Steuerfuß auch ein niederer.

Das allgemeine Princip dieſer Beſteuerung iſt die Productionsſteuer. Nur hat dieſelbe wieder verſchiedene Syſteme. Das erſte dieſer Syſteme iſt die Beſteuerung der Rohſtoffe, das zweite die des Products.

Die Beſteuerung der Rohſtoffe betrifft wieder theils das Malz, theils den Hopfen. Bei der Malzſteuer iſt das Object das Malz; die Steuereinheit ein Maß des Malzes; der Steuerfuß ergibt ſich durch die Reducirung des Bierquantums, welches aus der Steuereinheit des Malzes gewonnen wird. Steuerumlegung beim Schroten des Malzes in der Mühle; Steuerſubject daher der Müller; Steuererhebung einfach nach der Quantität des geſchrotenen Malzes; das Mittel der Steuereintreibung iſt der Malzſchein, der ſowol beim Müller als beim Brauer in einem eigenen Regiſter zum Zwecke der Controle eingetragen und bei der Abfuhr des Malzes mitgegeben werden muß.

Das Malzſteuerſyſtem iſt demnach einfach und nicht koſtſpielig und hat zugleich den Vorzug, daß es das Bier als vollkommen verſteuert ſchon in den demgemäß hier ganz freien Verkehr gelangen läßt. Allein erſtens iſt es ſchwer mit Sicherheit anwendbar, wo große Brauereien eigene Schrotmühlen haben; ferner iſt es deshalb nicht rationell, weil mit der Quantität des Bieres, die aus derſelben Quantität Malz gebraut wird, die Beſteuerung ſinkt, während der Preis des Bieres nicht ſinkt, ſodaß praktiſch das gute Bier weniger beſteuert wird als das ſchlechte; endlich ſind Umgehungen durch Einverſtändniß von Müller und Brauer faſt unvermeidlich.

Die Beſteuerung des Malzes bei der Einmaiſchung ſichert zwar dagegen, iſt aber andererſeits ſehr läſtig und hemmend für den Producenten, da ſie eine genaue Aufſicht über das ganze Brauverfahren bedingt.

Die Beſteuerung des Hopfens kann, wenn ſie die landwirthſchaftliche Production nicht gefährden ſoll, nur durch den Zoll geſchehen.

Das zweite Syſtem iſt nun die Beſteuerung der Production

im Product als die Braufteuer. Unter der Braufteuer verſtehen wir diejenige Beſteuerungsart des Bieres, welche während der Production und nach Maßgabe derſelben ſtattfindet. Sie hat große Vorzüge. Nur iſt die Beſteuerung dabei gezwungen, ſich an die Form der Bierproduction ſelbſt anzuſchließen.

Man wird auch hier zwei Arten unterſcheiden. Die erſtere hat zum Object das fertige Bier, die zweite die Maiſche, aus der es gebraut wird.

Bei der erſtern iſt das Steuerobject das wirklich erzeugte Bier und zwar in dem Augenblicke, wo es auf den Kühlſtock gebracht wird. Die Steuereinheit iſt dafür natürlich zunächſt nur eine Maßeinheit, das größere landesübliche Flüſſigkeitsmaß, Eimer, Ohm, Tonne u. ſ. w. Da nun aber das Product ebenſo weſentlich in ſeinem Werthe für den Verbrauch von der Qualität abhängt, ſo hat man ferner ein Maß für die Qualität als zweite Steuereinheit gefunden, und zwar in der Gradhaltigkeit des Saccharometers bei einer gewiſſen Temperatur (14° R.) vor der Beimiſchung des Gärungsmittels, weil der Zucker die Bedingung des Spiritusgehaltes, dieſer aber die Baſis der Qualität des Bieres iſt. Dabei iſt es rationell, einen freien Spielraum für den Brauer zu laſſen, weil die Meſſung nie abſolut genau iſt.

Der Steuerfuß für das Bier wird nun gebildet, indem man den Saccharometergrad oder das Qualitätsmaß als erſte Steuereinheit mit einem beſtimmten Steuerfuße belegt und dann die Zahl dieſer Grade mit der Zahl der Flüſſigkeitsmaße als zweiter Steuereinheit multiplicirt. Auf dieſe Weiſe entſteht das theoretiſch zwar zuſammengeſetzte, praktiſch aber ſehr einfache Verhältniß, daß der ganze Brau nach Qualität und Quantität als ein Steuerobject erſcheint, welches durch die Einheiten des Maßes und Gehaltes gemeſſen und mit einem für den ganzen Brau geltenden Steuerſatze belegt wird, der eine rationelle Berechnung des Steuerfußes enthält. Es iſt ſchwer möglich, ſich eine richtigere und einfachere Beſteuerung zu denken, zumal wenn für die etwa nachfolgende Verdünnung noch ein beſonderer Zuſchlag entrichtet wird, der auf dem Erwerbe des Verkäufers bei der dadurch ſteigenden Menge des Bieres beruht.

Die richtige Anwendung dieſer Beſteuerung hat nur die unbequeme Vorausſetzung, daß jeder einzelne Brau der Steuer-

behörde angezeigt werden muß, daß auch bei dem Brau zum eigenen Verbrauche eine ſolche Anzeige ſtattfindet, und endlich, daß eine Abfindung zwar nicht principiell ausgeſchloſſen ſein kann, jedoch mit Schwierigkeiten verbunden iſt. Es liegt ferner nahe, daß dieſe Beſteuerung auch in den geſchloſſenen Städten eintritt. Man kann hier nun die Erhöhung des Steuerfußes entweder bei der Thorſteuer des Malzes eintreten laſſen, was aber nicht füglich thunlich iſt, wenn die Städte eigene Mühlen haben, oder einfacher eine Erhöhung des Steuerfußes auf den Zuckergrad, wobei mehrfache Modalitäten denkbar ſind.

Der eigentliche Mangel dieſer Steuer beruht dagegen darauf, daß ſie als Verbrauchsſteuer auch auf das in den auswärtigen Handel kommende Bier fällt. Da jedoch dieſes Bier nicht von Bedeutung iſt, ſo iſt hier leicht mit einem Rückzoll zu helfen. Jede weitere Beſteuerung des Bieres bei dem wirklichen Ausſchenken darf daher nur als eine Form der Gewerbeſteuer für den Schenkwirth und nicht mehr nach den Grundſätzen der Verbrauchsſteuer betrachtet werden.

Die zweite Form der Brauſteuer legt dagegen die Steuer auf den Proceß des Brauens, indem die Einmaiſchung angezeigt und überwacht und dabei das Quantum des Malzſchrotes von den Beamten überwacht wird. Sie wird daher auch wol als Maiſchſteuer bezeichnet. Eine Reihe von techniſchen Gründen läßt die erſte Form der Beſteuerung als zweckmäßiger erſcheinen.

Neben dieſer Productionsbeſteuerung beſteht nun der Zoll für Bier, das von außen eingeführt wird, und außerdem da, wo die geſchloſſenen Städte vom offenen Lande geſchieden ſind, die Thorſteuer, der da, wo innerhalb ſolcher Städte Bier gebraut wird, ein entſprechend höherer Steuerfuß für die Production zur Seite ſteht. Die Beſteuerung der Gaſtwirthe gehört allerdings auch zum Theil der Beſteuerung des Bieres an.

Im allgemeinen kann man ſagen, daß die erſte Form die engliſche iſt, während die zweite Oeſterreich und die letzte Preußen und Frankreich angehört, welches letztere für Bier weder eine Circulations-, noch Detail, noch Eingangs- oder Thorſteuer hat, während Oeſterreich neben ſeiner Steuer auf das Product zugleich die Thorſteuer der geſchloſſenen Städte darauf anwendet. Dagegen hat nur das Syſtem Oeſterreichs durch die Beſteuerung des ſer-

tigen Products die Fähigkeit, das Princip der Qualitätsbesteuerung durch die Messung des Zuckergehaltes (durch den Saccharometer) mit Sicherheit anzuwenden, was die Gleichheit des Steuerfußes bei verschiedener Stärke des Bieres möglich macht, dafür aber auch eine etwas complicirte Rechnung erfordert.

Die Geschichte der englischen Brausteuer bei Vocke, S. 383, vgl. Gneist, II, 811. Die französische Brausteuer, im Princip schon durch Gesetz vom 25. Nov. 1808 neben die der übrigen Getränke hingestellt, ward durch Gesetz vom 28. April 1816 gleichzeitig mit den andern Getränkesteuern geordnet und auf die Production gelegt, durch Gesetz vom 12. Dec. 1830 und Gesetz vom 28. April 1833 in ihrer Ueberwachung geregelt. Vgl. Parieu, a. a. O., III, 1; Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 375. Die Brausteuer in Oesterreich hat ihre letzte feste Ordnung durch Erlaß vom 19. Dec. 1852 gefunden, durch welchen die Anwendung des Saccharometers eingeführt ward; der Steuerfuß ist nach den Ländern verschieden und ebenso der Thorsteuerfuß, sowie der Zuschlag bei den Brauereien in den geschlossenen Städten. Vgl. Dessary, „Verzehrungssteuer", I, §. 20, 21 und 103. Die preußische Braumalzbesteuerung (Maischsteuer), im Grundsatz eingeführt durch Gesetz vom 8. Febr. 1819, welches noch jetzt maßgebend ist. Hoffmann, „Lehre von den Steuern", S. 280 fg. Rönne, II, §. 488. Die gleichartigen Besteuerungen in Sachsen, Gesetz vom 4. Dec. 1833: Rau, II, §. 436. Baden, Gesetz vom 4. Mai 1825, ebend. Pfeiffer ist auch gegen die Brausteuer, II, 411, ohne zu sagen, womit er den Ausfall ersetzen will. Dagegen ist die Vergleichung des Brausteuerfußes, S. 417 fg., von großem Interesse; soweit sie die Malzsteuer betrifft, differirt der Steuerfuß von 13 Sgr. (Würtemberg) bis 1 Thlr. 14 Sgr., (England); die Maischsteuer von 4 Sgr. (Kassel) bis 27 Sgr. (Frankreich). Die Reducirung der Brausteuer von Preußen und Oesterreich auf die obigen Maße wäre sehr wichtig, fordert aber genaue technische Kenntnisse.

E. Zuckersteuer.

1. Entstehung und Princip.

Daß die Zuckersteuer eine Verbrauchssteuer ist, indem der Zucker zu den Genußmitteln mehr als zu den Nahrungsmitteln gehört, unterliegt keinem Zweifel. Das Besondere bei dieser Steuer beruht daher nicht auf ihr selbst, sondern auf ihrem Verhältniß zur Entwickelung der Industrie, die im Zucker einen der

größten Triumphe über die Macht des Klimas gefeiert hat, den die Geſchichte aufweiſen kann.

Die Grundzüge dieſer Entwickelung ſind einfach; an ſie ſchließt ſich in nicht minder einfacher Weiſe die Geſchichte der Zuckerſteuer. Die erſte erklärt zugleich vollkommen den Streit, der über die letztere entſtehen mußte und entſtanden iſt.

Der Zucker war ſtets Verbrauchsgegenſtand und daher ſtets einer Verbrauchsſteuer unterworfen, die aber, da er bis zu dieſem Jahrhundert nur aus tropiſchen Ländern importirt ward, bis dahin auch nur als Zoll auferlegt werden konnte. Der Zoll auf Zucker ſtand daher an der Seite des Zolls auf Kaffee, Thee und andere Verbrauchsgegenſtände.

Im Anfange unſers Jahrhunderts entſtand die Fabrikation des europäiſchen Zuckers aus der Rübe. Es war zwar naturgemäß, daß der Rübenzucker dem Princip nach derſelben Steuer unterworfen wurde, welche auf dem Rohrzucker lag. Das Streben, theils den einheimiſchen Conſum von dem Import transatlantiſchen Zuckers unabhängig zu machen, theils die in der Rübenzuckerinduſtrie angelegten Kapitalien durch den Import des Rohrzuckers nicht zu vernichten, hinderte jedoch die Beſteuerung. Es entſtand ein Verhältniß, in welchem der Rohrzucker durch den Zoll der Verbrauchsſteuer unterlag, der Rübenzucker von der Verbrauchsſteuer frei war; nur die Grundſteuer lag auf der Rübe und ihrem landwirthſchaftlichen, und die Gewerbſteuer auf der Fabrikation und ihrem gewerblichen Betriebs- und Anlagekapital.

In dieſem Verhältniß mußte ſich die Rübenzuckerfabrikation raſch entwickeln, da der Preis des Rohrzuckers um den ganzen Betrag des Zolls oder der Verbrauchsſteuer höher ſtand als der des Rübenzuckers. Die Folge davon war ein allmählicher, aber entſchiedener Sieg des letztern über den erſten; im Sinne des Steuerweſens ein Sieg des unverſteuerten Verbrauchs über den verſteuerten, im Sinne der gewerblichen Entwickelung ein Sieg der inländiſchen Induſtrie über den auswärtigen Handel, im Sinne der Handelspolitik ein Sieg des Schutzzolls über den Freihandel. Die Rübenzuckerinduſtrie nahm unter dieſen Umſtänden einen gewaltigen Aufſchwung; es kam bald dahin, daß der Rübenzucker den Rohrzucker ganz zu verdrängen drohte; die Verbrauchsſteuer für Zucker verſchwand, d. h. die Zolleinnahme für Rohr-

zucker fiel weg und der Betrag derſelben, der nun von den andern Verbrauchsgegenſtänden getragen werden mußte, ward zum Schutzmittel für die Rübeninduſtrie.

Dies war ein Zuſtand, der in mehr als einer Beziehung als ein verkehrter erſcheinen mußte. Es war an ſich verkehrt, daß man einen unbeſteuerten Verbrauchsgegenſtand exiſtiren ließ; es war verkehrt, daß man zu Gunſten eines allerdings wichtigen einheimiſchen Zweigs der Induſtrie einen nicht minder wichtigen Zweig des einheimiſchen Handels vernichtete; es war verkehrt, daß man durch die Höhe der Verbrauchsſteuer auf importirten Zucker einen Verkaufspreis für den einheimiſchen möglich machte, der einen unverhältnißmäßigen Gewinn für die Producenten auf Koſten der Conſumenten enthielt. Hier gab es nur zwei Mittel, welche das Gleichgewicht herſtellen konnten: entweder Herabſetzung des Eingangszolls auf den transatlantiſchen Zucker, oder Einführung einer Verbrauchsſteuer für den einheimiſchen.

Da nun das erſte nur den Conſumenten geholfen hätte, ohne auf die Forderung der Finanzwiſſenſchaft, daß es keinen unverſteuerten Verbrauch geben dürfe, Rückſicht zu nehmen, ſo war es natürlich, daß man ſich allenthalben für den zweiten Weg entſchied. Man begann, den Verbrauch des einheimiſchen Zuckers zu verſteuern, und ſo entſtand die Zuckerſteuer.

Dieſe Zuckerſteuer, auf die Production des Rübenzuckers gelegt, traf aber nicht einfach nur den Verbrauch des letztern, ſondern ſie griff, wie aus dem Obigen hervorgeht, tief in die Verhältniſſe von Induſtrie und Handel ein. Sie konnte daher auch nicht einfach als Verbrauchsſteuer auferlegt werden, ſondern mußte ſich an jene Verhältniſſe anlehnen und mußte andererſeits, wenn ſie ihren Zweck ganz erfüllen ſollte, mit dieſen Verhältniſſen wechſeln.

Aus der erſten Forderung ging nun dasjenige hervor, was wir das Princip der Zuckerſteuer nennen, das natürlich wieder nach den verſchiedenen Ländern verſchieden ſein mußte. Aus der zweiten ergab ſich in leicht verſtändlicher Weiſe das Syſtem der Zuckerſteuer, theils im allgemeinen, theils in den einzelnen Ländern. Die letztere beſtand indeß, ſobald einmal das Princip der allgemeinen, auch auf den Rübenzucker ausgedehnten Verbrauchs-

ſteuer angenommen war, nur in der Geſchichte der einzelnen Momente der Beſteuerung.

Es wird nun wegen der wachſenden Bedeutung der Sache nothwendig, wenigſtens die Grundzüge des Syſtems hier beſonders darzuſtellen.

Es erklärt ſich leicht aus der Geſchichte der Zuckerproduction, weshalb die Frage nach der Beſteuerung deſſelben in der bisherigen Literatur ſo gut als gar nicht behandelt iſt. Gänzlich fehlt ſie bei Jakob, Lotz, Malchus; ſelbſt Rau iſt ſo kurz, daß man von keiner Unterſuchung reden kann, ebenſo Hoffmann, S. 362, der des Rübenzuckers kaum erwähnt. Erſt Pfeiffer hat ſich darüber ausgeſprochen, „Staatseinnahmen", II, S. 431 fg., ohne jedoch zu einer ſyſtematiſchen Auffaſſung zu gelangen. Die Sache ſelbſt aber iſt von ſo großer Bedeutung, daß wir kaum glauben, es ſeien bereits die Acten darüber geſchloſſen. Eben deshalb behält auch hier die ſyſtematiſche Behandlung ihren Werth.

II. Zuckerzollſyſtem.

Der importirte Zucker hat eine zweifache Eigenſchaft. Er kann theils in ſeinem rohen Zuſtande verbraucht, theils kann aus dem Rohzucker die Raffinade gemacht und erſt dieſe verbraucht werden. Auf dieſem Unterſchiede beruht der Inhalt des Zollſyſtems für den Rohrzucker, und jener iſt um ſo wichtiger, je mehr die Induſtrie des Rohrzuckers dahin gelangt, den Rohzucker in einer Reinheit darzuſtellen, die den Verbrauch des letztern mehr und mehr möglich macht. Dazu kommt die Nothwendigkeit, die Nebenproducte deſſelben, Melaſſe und Sirup, als Vertreter des Zuckers gleichfalls zu beſteuern.

Das Object des Zuckerzolls enthält demgemäß dieſe Unterſchiede, aus denen wieder die Unterſchiede des Steuerfußes hervorgehen. Man kann das Princip für die letztern daher am beſten gleich an die des erſtern anſchließen. Die Steuereinheit iſt dabei naturgemäß die Gewichtseinheit.

Das Zoll- oder Verbrauchsſteuerſyſtem des Rohrzuckers beſteht daher aus folgenden Punkten:

1) dem Rohzucker zum Verbrauch mit dem höchſten Verbrauchsſteuerfuße (oder Tarifſatze);
2) dem Rohzucker zum Zwecke der inländiſchen Raffinirung;

3) der Melaſſe, die nur zu gewiſſen Productionen als Rohſtoff dient;
4) dem Sirup, der die Stelle des zum Verbrauche gelangenden Rohzuckers vertritt, mit demſelben Steuerfuße wie dieſer.
5) der als Import erſcheinenden Raffinade, zu deren Steuerfuß neben dem höchſten Steuerfuße des Conſumtionsrohzuckers auch noch die geſammte Summe aller auf der inländiſchen Production von Raffinade ruhenden directen und indirecten Steuerfuße hinzugerechnet werden muß, ſelbſt wenn der Raffinadezoll keinen Schutz für die einheimiſche Raffinerie enthalten ſoll; ſoll er dies, wie dies Regel iſt, ſo wird er noch höher ſteigen.

Der wichtigſte und ſchwierigſte Punkt iſt natürlich hier der zweite, die Beſtimmung des Steuerfußes für den zur Fabrikation von Raffinade beſtimmten Rohzucker. Es läßt ſich über ſeine Höhe nichts abſolut Gültiges angeben; er darf nicht höher ſein, als daß er nach Maßgabe der Beſteuerung des Rübenzuckers den Import von Rohrzucker noch wirthſchaftlich möglich macht. Von ihm hängt zugleich der Steuerfuß für Melaſſe und Sirup ab, da der Preis und Verkauf der letztern eine weſentliche Bedingung für die Rohzuckerproduction iſt. Der Steuerfuß als der Zollſatz für letztere kann daher unbedenklich ziemlich hoch geſetzt werden, um durch ihn die erſtere zu unterſtützen; es iſt nichts dagegen zu erinnern, wenn er ebenſo hoch als der Tarifſatz für Conſumtionsrohrzucker gegriffen wird.

Aus dieſen Forderungen geht nun die einzige Eigenthümlichkeit für die Erhebung dieſer Steuer oder für die Verzollungsform hervor. Dieſe iſt im allgemeinen das gewöhnliche Zollverfahren. Die weſentliche und principiell aufrecht zu haltende Differenz zwiſchen dem Rohzucker als Gegenſtand des Conſums und dem Rohzucker als Rohſtoff fordert indeß bei der äußerlichen Gleichheit beider Stoffe ein Verfahren, welches die Benutzung des letztern für den erſtern Zweck und damit die Umgehung des höhern Steuerfußes des erſten unthunlich macht. Da nun weder eine chemiſche noch eine optiſche Unterſcheidung abſolut möglich iſt, ſo bleibt kaum ein anderes Mittel als die mechaniſche Zerſtörung der unmittelbaren Conſumtionsfähigkeit des Rohzuckers

mit der Anlegung des höhern Steuerfußes, wo dieſe nicht eintritt, und des niedern, wo ſie eingetreten iſt. Dieſe geſchieht durch Schwärzen, und zwar auf dem Lager.

Neben dieſem Syſtem ſteht das zweite.

III. Die Rübenzuckerſteuer.

Die Rübenzuckerſteuer iſt im Princip ſehr einfach, in der Ausführung ſchwierig.

Sie beruht darauf, daß das ganze Product und ſein Verbrauch im Rohſtoffe, der Rübe, enthalten iſt. Das einfachſte Object iſt daher die Rübe ſelbſt, die einfachſte Einheit die Gewichtseinheit der Rübe (Centner); der Steuerfuß entſteht, indem dieſe Gewichtseinheit auf den Zuckergehalt derſelben reducirt und nach dieſem Zuckergehalte der Fuß feſtgeſtellt wird. Die Erhebung geſchieht alsdann in dem Augenblick, wo die Rübe von ihrer landwirthſchaftlichen Production in die Zuckerproduction übergeht und wo ſie gewogen wird. Dies kann um ſo leichter geſchehen, als dies nur einmal jährlich ſtattfindet.

Dieſe Steuerumlegung hat das Bedenken, daß, wenn der Steuerfuß gleichbleibt, der Preis der Rübe aber wechſelt, je nach dieſem ungleichen Preiſe eine ungleiche Beſteuerung ſtattfindet. Ferner iſt der Zuckergehalt der Rübe nicht immer gleich, ſelbſt bei gleichem Preiſe. Endlich ſteigt auch die Fähigkeit, aus der Rübe durch das Sieden den darin enthaltenen Zuckergehalt herauszuziehen, was bei gleicher Steuer wieder eine Ungleichheit erzeugt.

Deshalb hat man an die Stelle der Rübe ein anderes Object zu ſetzen verſucht, welches in der Meſſung des Fabrikats aus der Rübe beſteht, bevor das Ganzfabrikat fertig iſt. Dies hat den Vorzug, daß man dabei das eigentliche Steuerobject, Zuckerſtoff, genauer mißt, und zwar indem man die Quantität durch das Raummaß, die Qualität durch den Zuckermeſſer (Saccharometer) vor der Kryſtalliſation beſtimmt.

Die großen Uebelſtände, welche durch die letztere Methode für den Proceß der Fabrikation ſich ergeben, erſcheinen jedoch läſtiger als diejenigen, welche die Beſteuerung der Rübe enthält. Man kann daher im allgemeinen die Beſteuerung des Zuckers

nach dem Object der Rübe und ihrer Gewichtseinheit als die rationellere Form der Erhebung ansehen, bis diejenige Erhebungsform bei der Production feststeht, welche mit der höchsten Genauigkeit zugleich die geringste Störung im Processe der Production verbindet, eine Frage, die noch als eine offene angesehen und deren Lösung von der Technik erwartet werden muß.

Es leuchtet nun ein, daß auch hier die wesentliche Aufgabe das Auffinden des richtigen Steuerfußes für die Erhebung im Verhältniß zum Steuerfuße für die Gewichtseinheit des Rohrzuckers sein muß. Man kann die Untersuchungen und die Versuche hierüber nicht als beendigt ansehen; die Geschichte derselben ist indessen in mehr als einer Beziehung höchst lehrreich.

England hat allerdings die Besteuerung des inländischen Zuckers anerkannt, allein dieselbe ist nie zu einer Bedeutung gediehen, weil theils der Rohrzucker zu billig war, und weil man theils dem transatlantischen Handel nicht in einem seiner Hauptartikel nahe treten wollte. Daher auch die einfachen Grundsätze, daß die Excise für den in Irland fabricirten Zucker dem Zollsatze ganz gleichstehe, vgl. Vocke, S. 393, 394. Dagegen ist Frankreich die eigentliche Heimat des Kampfes zwischen Rübe und Rohr.

Mit Recht bemerkt v. Hock, S. 322, daß Frankreich zuerst die Nothwendigkeit einer auf einem festen Princip ruhenden Besteuerung des Rübenzuckers neben dem allerdings in Frankreich sehr hohen Zoll auf Rohrzucker erkannt habe. Die erste Gesetzgebung war die vom 18. Juli 1837 und vom 3. Juli 1840, die den Grundsatz der Besteuerung zur Geltung brachten, ohne über Steuereinheit und Steuerfuß schon ein dauerndes Resultat zu finden. Das Princip für den Steuerfuß setzte erst das Gesetz vom 2. Juli 1843 fest, es solle innerhalb fünf Jahren „die Steuer auf inländischen Zucker allmählich die Höhe des Zolls auf den französischen Colonialzucker erreichen". Dieses Princip ist geblieben und hat sich trotz folgender Versuche zur Umänderung durchaus bewährt. Dabei kam denn der Kampf der Interessen zwischen den beiden Gruppen des Handels und der Industrie zur Erscheinung und ist bis auf den heutigen Tag nicht beendet. Um ihn zu verstehen, muß man festhalten, daß der Grundsatz der Besteuerung der Rübenzuckerindustrie wol entschieden anerkannt ist und wol bestritten bleiben wird. Der Streit hat eine Menge von Gesichtspunkten hereingezogen, die der Finanzwissenschaft nicht direct angehören.

Ueber das französische System und die Combinirung beider Besteuerungen, die außerordentliche Lästigkeit der Beaufsichtigung der Fabrikation, die gewiß viel mehr kostet, als die mögliche Defrau-

dation betragen würde, und den Verſuch, den inländiſchen Zucker mit 7 Frs. höher zu belegen als den Colonialzucker, vgl. v. Hock, S. 325 fg. Eigenthümlich iſt ſtatt der Anwendung des Saccharometers die Type, wobei die Weiße des Zuckers als Steuereinheit erſcheint. Wie unbeſtimmt noch die Theorie überhaupt iſt, ſieht man aus dem, was Hoffmann, S. 362 und Wirth, S. 486 ſagen; es iſt das faſt inhaltslos für die eigentliche Frage. In Preußen hat ſich die Steuer ſeit 1840, Geſetz vom 21. März, allmählich entwickelt; erſt blos eine Controlabgabe von 5 Sgr. per Centner, oder 3 Pf. per Centner roher Rüben; ſchon 1841 verdoppelt; 1850 ſchon reſpective 2 Thlr. und 3 Sgr.; 1857 mit 6 Sgr. per Centner roher Rüben feſtgeſtellt; 1858 mit 7½ Sgr. Vgl. Rönne, „Staatsrecht", II, §. 488; Hoffmann, S. 363. Ueber Oeſterreich vgl. Deſſary, a. a. O. Hier begann die Steuer auf den Rübenzucker überhaupt erſt 1850 mit 5 Kr. C.-M. per Centner roher Rüben, was einer Steuer von 1 Fl. 40 Kr. per wiener Centner Rohzucker gleichgerechnet wurde; 1853 dagegen 8 Kr.; 1855 12 Kr.; 1857 18 Kr. Zugleich wurde ſyſtematiſch der Eingangszoll beſtimmt mit 7 Fl. 30 Kr. per Centner Colonialrohzucker 1827; 1850 auf 8 Fl.; 1852 auf 7 Fl.; 1856 mit 6 Fl. Dabei ſtieg die Production des Rübenzuckers von 123218 wiener Centnern Rohzucker im Jahre 1850 auf 446900 Ctr. 1853, auf 1855 556160 Ctr. und erreichte 688168 wiener Centner 1857, während der Import mit 610658 wiener Centnern Rohrzucker im Jahre 1850 ſich 1853 auf 757995 wiener Centner hob (höchſter Stand) und 1857 auf 473696 wiener Centner zurückging.

Ueber dieſe ganze Frage iſt ein vortrefflicher Aufſatz von Deſſary, „Ueber den Zucker und deſſen Beſteuerung in Oeſterreich", in Haimerl's „Oeſterreichiſcher Vierteljahrsſchrift", 1858, Heft 2, S. 203 fg., und der „Wiener Zeitung" vom 4. und 5. Dec. 1858 enthalten.

Uebrigens waren es weſentlich die Zolleinnahmen des Zollvereins, welche ſo ſtark unter der Rübenzuckerfabrikation litten, daß man, um die betreffenden Steuern nicht ganz zu entbehren, dieſelbe beſteuern und zugleich gemeinſame Grundſätze dafür annehmen mußte. Schon 1841 fand in dieſer Beziehung die erſte Uebereinkunft ſtatt, die im Jahre 1853 weſentlich, namentlich im Steuerfuße modificirt wurde. Grundſätze: alle Rübenzuckerinduſtrie ſoll mit einer *gleichen* Steuer belegt werden, doch ſoll dieſer Steuerfuß *geringer* ſein als der Zollſatz auf transatlantiſchen Zucker. Dennoch hat der Zollverein durch Uebereinkunft vom 31. Mai 1858 den gemeinſamen Steuerfuß von 7½ Sgr. per Zollcentner Rübe angenommen (1 Ctr. getrocknete auf 5 Ctr. friſche Rübe, Geſetz vom 9. Juli 1861). Das Verfahren bei der Beſteuerung iſt in Preußen regulirt durch Geſetz vom 7. Aug. 1846; die Nachtragsverordnung bei Rönne, II, §. 488. Was nun die Bemeſſung des obigen Verhältniſſes zwiſchen Rüben-

steuer- und Rohrzuckerzollsatz betrifft, so ist es allerdings schwer, ein absolutes Maß für die richtige Höhe anzugeben. Doch kann das Princip kaum zweifelhaft sein, daß der Steuerfuß des Rübenzuckers zu niedrig ist, wenn bei gleicher oder vermehrter Consumtion der Import des Rohzuckers bedeutend und regelmäßig sinkt, weil dies nur durch einen bedeutenden Gewinn der Rübenzuckerindustrie möglich ist, während er zu hoch wird, wenn bei gleichem Consum der Import steigt. Die Bestimmung der Höhe muß daher genaue statistische Daten zur Grundlage haben.

F. Tabacksteuer.

I. Die Steuer an sich und ihr Princip.

Es ist keine Frage, daß der Taback in keiner Weise zu den Nahrungsmitteln, sondern nur zu den Genußmitteln gehört. Er kann daher regelmäßig auch nur von dem Reinertrage der Arbeit bezahlt werden. Es folgt daraus, daß bei seinem Verbrauche streng genommen sein ganzer Preis Steuerquelle ist, und daß mithin kein Gegenstand des Verbrauchs eine so große Steuerkraft hat als der Taback; ein Satz, den die Erfahrung nach jeder Seite hin bestätigt und den man der ganzen Besteuerung des Tabacks unbedingt zu Grunde legen muß.

Der Taback ist daher seit seinem Auftreten als Verbrauchsgegenstand und nachdem er die erste Periode, die des Verbots, glücklich überstanden, stets sehr hoch besteuert gewesen. Man sieht, wie die Finanzverwaltungen mit richtigem Blick die große Steuerkraft des neuen Artikels erkannt und wie sie bemüht gewesen sind, sie auszubeuten. Allein gerade hier trat auch zum ersten male die wichtige Thatsache hervor, daß es ohne ein tiefes Eingreifen in die wirthschaftlichen Verhältnisse von seiten des Staats nicht möglich ist, die Steuerkraft des Tabacks gehörig zu benutzen. Die Besteuerung des Tabacks hat daher ihre eigene und lehrreiche Geschichte, die leicht verständlich wird, wenn man sie auf ihre einfachsten Grundlagen zurückführt.

Eine jede sehr hohe Besteuerung eines Verbrauchsgegenstandes nämlich wird, wenn Production und Verkehr mit demselben frei sind, unbedingt zur Folge haben, daß sich der betreffende Gegenstand der Besteuerung zu entziehen trachtet. Die große, außer-

ordentlich thätige und nur zu einem kleinen Theil controlirbare Macht, welche sich der Besteuerung entgegenstellt, ist das Interesse an dem Gewinn, den die der Versteuerung entzogene Waare dem Verkäufer bringt. Dieser Gewinn erzeugt ganz unabweisbar eine eigene Erwerbsform, den Schmuggelhandel, welcher einen Verdienst in der Umgehung der betreffenden Steuer zu machen strebt, und diese Erwerbsform bringt nicht blos den Staat um seine Einnahme, sondern lehrt auch die Masse der direct und indirect Betheiligten sich der Ordnung des Staats zu widersetzen. Es ist einleuchtend, daß dies in dem Grade steigt, je höher der Steuerfuß im Verhältniß zum Productionspreise ist, und es ergibt sich endlich von selbst, daß diese Steigerung zu einem ganz allgemeinen Misverhältniß wird, wenn der Consum des betreffenden Gegenstandes ein allgemeiner geworden ist.

Tritt nun, wie bei dem Taback, noch hinzu, daß neben dem Import von außen eine einheimische Production steht, die nicht etwa durch die als Eingangszoll abgeforderte hohe Besteuerung geschützt, sondern durch eine gleich hohe innere Besteuerung getroffen werden muß, so ist die unbedingte Folge, daß die Umgehung des Eingangszolls durch den Schmuggelhandel auch noch für die einheimische Production verderblich wird, sodaß durch den ersten die Einnahme aus dem Eingangszoll, durch das letztere die Einnahme aus der einheimischen Verbrauchssteuer versiegt, während dennoch der Kampf gegen jene Elemente den Finanzen so viel kostet, daß die hohe Besteuerung erstens der Grund der geringen Einnahme und zweitens des Untergangs der einheimischen Production wird, ohne daß der Verbrauch wesentlich geschmälert wird.

Aus diesen Gründen ergibt sich, daß das Verbrauchssteuersystem absolut keine Wahl hat, als entweder die Steuer und den Zoll niedrig anzusetzen, oder aber den Grund des Kampfes der Einzelindustrie mit dem Steuersystem, die Privatproduction und den Privatverkehr mit dem bestimmten Gegenstande aufzuheben.

Der erste Fall, die Ansetzung einer niedern Steuer, ist einfach und hebt alle Schwierigkeiten der Besteuerung auf. Allein er ist ein ganz offenbarer Widerspruch mit jedem richtigen Steuerprincip und bringt deshalb nicht einmal einen scheinbaren Nutzen. Es ist principiell verkehrt, einen Verbrauch nicht im Verhältniß zu seiner Steuerkraft zu belasten; es ist praktisch verkehrt, dies

nicht zu thun, weil die Steuersumme, welche der betreffende Artikel hätte aufbringen sollen und ohne Nachtheil hätte aufbringen können, alsdann auf einen andern Verbrauch gelegt werden muß, der bereits im Verhältniß zu seiner Steuerkraft besteuert ist. Die geringe Steuer auf eine große Steuerkraft ist daher nicht nur ein Widerspruch mit den absoluten Forderungen des Steuerwesens und nicht nur keine Erleichterung der Besteuerten, da sie die betreffende Summe doch aufbringen müssen, sondern sie ist, wie jede verkehrte Steuereinrichtung, geradezu eine Vermehrung der Steuerlast durch irrationelle Vertheilung derselben. Es kann daher keine Frage sein, daß jedes System falsch ist, welches eine geringe Steuer auf die große Steuerkraft des Tabacks legt, und daß daher unbedingt das zweite System den Vorzug verdient, welches zum Zwecke der richtigen Besteuerung die Privatproduction und den Privatverkehr aufhebt und das Monopol als Steuererhebungsform an ihre Stelle setzt, sobald man über die große Steuerkraft jenes allgemeinen Verbrauchsgegenstandes einig ist. Beides, sowol die außerordentliche Steuerkraft des Tabacks als der ganz allgemein gewordene Verbrauch desselben, ist ganz unzweifelhaft.

Es ist daher rationell gar keine Frage, daß der Tabak unter allen Verbrauchsgegenständen derjenige ist, der das Monopol als einzige rationelle Steuererhebungsform unbedingt fordert und zwar so entschieden, daß alle Interessen der Privatproduction und des Privatverkehrs dagegen zurückstehen müssen, da bei der eigenthümlichen Natur des Tabacks eine Geltendmachung der letztern nur als eine verkehrte Erhöhung anderer bereits im richtigen Verhältniß zur Steuerkraft bestehender Steuern wirken wird. Dennoch ist das Monopol nur zum Theil in Europa eingeführt und, wie es in der Natur der Sache liegt, von den Interessen des Handels auf allen Punkten bekämpft. Die Theorie hat sich bisher auch ihrerseits gegen dasselbe ziemlich allgemein ausgesprochen; der wesentlichste Grund dieser Stellung der Theorie liegt indeß darin, daß dieselbe mit dem traditionellen absoluten Vorurtheil gegen das Monopol eine vollkommene Nichtberücksichtigung der wesentlichen Gründe verbunden hat, welche, wie gezeigt, vom Standpunkt einer rationellen Besteuerung das Monopol gerade für dieses Verbrauchsobject fordern. Trotzdem gewinnt

das letztere immer weitere Anwendung und es ist kein Zweifel, daß es, wie jede wahrhaft begründete Steuerart, mit der Zeit die einzige Besteuerungsform des Tabacks in ganz Europa werden wird.

In der Literatur ist die Ueberzeugung, daß der Taback eine sehr große Steuerkraft habe, vielleicht der einzige Punkt, in dem alle übereinstimmen. Malchus und Jakob, namentlich der erstere, haben das Monopol als rationelle Steuerform ausdrücklich vertheidigt, selbst Lotz gibt dies zu (III, 371), obgleich er die wunderliche Behauptung aufstellt, daß die 45 Mill. Fr., welche das Monopol Frankreich einträgt, dem Lande jährlich 65 Mill. Fr. kosten. Gegen das Monopol ist besonders Biersack, vorzüglich weil die Production leidet, was nicht richtig ist. Wenn Wirth ohne weiteres behauptet, daß „das Tabacksmonopol von allen Volkswirthen verworfen wird", S. 486, so ist das geradezu nicht wahr, soweit es dem Steuerwesen angehört. Eine umfassende Darstellung der Systeme der Tabacksteuer findet sich bei keinem Schriftsteller; dagegen muß die Schrift: „Der Zollverein und das Tabacksmonopol", Berlin 1857, als ein Meisterwerk in der Darstellung der Thatsachen und gerade durch die offene Schwäche der Gründe gegen das Monopol als die wichtigste Schrift über die ganze Frage angesehen werden. Vgl. dazu die Anzeige dieses Werks in der „Wiener Zeitung", April 1858, Nr. 85 fg.

Es ist dabei im Grunde sehr merkwürdig, daß die neuere Finanzliteratur die ganze Frage so oberflächlich behandelt hat, sodaß ein genaueres Eingehen hier durchaus nothwendig erscheint. Schon Rau ist unverhältnißmäßig kurz, II, §. 440. Umpfenbach schweigt, so auch Hock; was Pfeiffer sagt, II, S. 395—398, ist der unbedeutendste Theil seiner Arbeit. Charakteristisch ist, daß keiner der Frage nach dem Monopol ins Gesicht zu sehen sich veranlaßt fühlt. Um so bestimmter wiederholen wir unsere in der ersten Auflage ausgesprochenen Sätze.

Die Tabacksteuerfrage ist speciell für die Verhältnisse des Zollvereins (deutsches Reich) neuerdings wieder nachdrücklich in Angriff genommen. Maehrlen, „Die Besteuerung des Tabacks im Zollverein", 1868, mit einem dem Monopol ähnlichen System: Einziehung des im Inland gewonnenen Tabaks und Vermittelung seines Verkaufs durch den Staat: Taxpreis für den Producenten, und Steueraufschlag für den Fabrikanten. Dem ist ein verständig verwaltetes Monopol bei weitem vorzuziehen. Craizenach, „Die französische Tabacksregie in ihrer Entwickelung, Organisation, finanziellen und wirthschaftlichen Bedeutung", 1868; hätte durch die Ausführung des Satzes, daß eine selbst mäßige Monopolsbesteuerung andere Steuern auf Nahrungsmittel aufhebbar macht, neben seiner gründlichen Darstellung der französischen Verhältnisse mehr für das Tabacksmonopol

gewirkt, als durch ſocialiſtiſche Anklänge. Immer iſt es ein großer Fortſchritt, daß die Monopolsbeſteuerung des Tabacks endlich auch in Deutſchland recht ernſtlich erwogen wird. Möchten wir ſie bald eingeführt und durch ſie die Steuer auf Nahrungsmittel bald und bedeutend vermindert ſehen!

II. Die verſchiedenen Beſteuerungsſyſteme des Tabacks.

Inzwiſchen unterliegt der Taback noch immer den verſchiedenſten Beſteuerungsſyſtemen, die wir in drei Gruppen theilen können und die wieder eine weitere Verſchiedenheit zulaſſen, je nachdem der betreffende Staat Taback producirt oder nicht.

I. Das erſte Syſtem nennen wir das Verbrauchszollſyſtem. Nach dieſem Syſtem ruht nur auf dem importirten Taback eine Verbrauchsſteuer, die als Grenzzoll erhoben wird und deren Höhe der Regel nach mit der Steuerkraft des Tabacks in gar keinem Verhältniſſe ſteht. Die Steuererhebung durch den Zoll fällt dann unter die allgemeinen Regeln der Zollerhebung; Steuereinheit iſt die Zollgewichtseinheit, Steuerfuß der Tariffatz.

Hat ein Land mit Verbrauchszoll für den Taback eigenen Tabacksbau, ſo kann dieſer Bau einer beſondern Steuer unterzogen werden, was jedoch ſeine Schwierigkeit hat, da der durch den verhältnißmäßig niedrigen Zoll ſehr niedrige Preis des fremden Tabacks den einheimiſchen Tabacksbau nur unter der Bedingung einer faſt gänzlichen Steuerfreiheit gedeihen läßt.

Sowie der Taback verzollt iſt, tritt demnach die volle Freiheit des Verkehrs und der Production aus dem Rohſtoff für denſelben ein.

Schon bei dieſem Syſteme ergibt ſich nun, abgeſehen davon, daß die Steuerfähigkeit des Tabacks wie ein unbebauter Boden unbenutzt liegen bleibt, der weitere ſehr ernſte Einwand, daß es unfähig iſt, die Beſteuerung durch den Zolltarif nach dem ſehr verſchiedenen Werthe der Tabacksſorten und mithin nach der Verſchiedenheit der Steuerkraft der Arten des Verbrauchsobjects einzurichten. Die Folge davon iſt, daß die gleichmäßige Beſteuerung des ungleichen Tabacks den Verbrauch der niedern Klaſſen und den Genuß der Beſitzloſen zu Gunſten des Verbrauchs und Genuſſes der Beſitzenden beſteuert, ein Nachtheil, der nicht blos an ſich groß iſt, ſondern der auch das folgende Syſtem in erhöhtem Maße trifft.

Wir können dieſes Syſtem das deutſche nennen. Es iſt in

dem ganzen Gebiete des deutſchen Steuerweſens das unvollkommenſte und principloſeſte; es hat ſich an die hiſtoriſche Thatſache der geringen Tabacksſteuer einfach angeſchloſſen und läßt ſich nur dadurch erklären, daß die alte Zerſplitterung des deutſchen Staatenlebens auch hier einer Einheit entbehrte, welche allerdings die nothwendige Vorausſetzung des Monopols war. Hier liegt der weſentlichſte Fortſchritt des deutſchen Steuerſyſtems, und er dürfte kaum lange ausbleiben.

II. Dieſes zweite Syſtem nennen wir am beſten das Monopolzollſyſtem, da es aus der Combination zweier Maßregeln beſteht. Es beruht nämlich erſtens darauf, durch den Zoll die Steuerkraft des Tabacks zu erſchöpfen und enthält daher einen Zollſatz, der den Taback ebenſo ſehr vertheuert und vielleicht mehr als das Monopol. Zweitens enthält daſſelbe das Verbot des eigenen Anbaus von Taback, ein Verbot, das im Grunde überflüſſig wäre, da jenes Zollſyſtem durch eine entſprechende Productionsſteuer auf die eigene Cultur das Product der letztern ohnehin zu ſehr vertheuern würde, wenn nicht das Verbot den Staat auf dem einfachſten Wege von jeder Controle befreite.

Das Monopolzollſyſtem hat in ſeiner Anwendung zur Folge, daß der eigene Tabacksbau verſchwindet; andererſeits aber erzeugt es den Schmuggel mit Taback, der uncontrolirbar bleibt, weil jeder Taback, der einmal die Grenze überſchritten hat, ſich der weitern Controle entzieht. Der Vortheil, daß es die Steuerkraft des Tabacks ausnutzt, wird durch dieſe Nachtheile namentlich da aufgewogen, wo der Boden ſich zum eigenen Anbau qualificirt; es iſt daher allenthalben unausführbar, wo das letztere in irgendeinem Grade der Fall iſt. Immer aber iſt ein Hauptgrund in andern Ländern gegen dieſes Syſtem die obenerwähnte Unfähigkeit deſſelben, die Arten des Tabacks in der Beſteuerung durch den Zoll zu trennen, und es leuchtet daher ein, daß die ungerechte Vertheilung der Tabacksverbrauchsſteuer um ſo empfindlicher wird, je mehr der Zollſatz ſich der Steuerkraft des Tabacks nähert. Es iſt daher auch dieſes Syſtem als ein ſehr mangelhaftes anzuerkennen.

Es iſt bekannt, daß daſſelbe das Syſtem Englands iſt. Es iſt beſſer als das vorhergehende, aber ſchlechter als das folgende.

III. Das dritte Syſtem iſt die Beſteuerung durch das Monopol. Hier ändern ſich die Anwendungen der Grundbegriffe,

neue Verhältniſſe treten hinzu und eine ſelbſtändige Darſtellung wird nothwendig.

III. Das Syſtem des Monopols.

Das Syſtem der Beſteuerung durch das Monopol entwickelt ſich an drei Grundverhältniſſen, die wieder in den verſchiedenen Ländern verſchieden behandelt werden. Dieſe ſind: die monopoliſtiſche Rohproduction, die monopoliſtiſche Fabrikation und der monopoliſtiſche Verkauf, welcher die eigentliche Beſteuerung enthält.

I. Die Rohproduction des Monopols.

Die Anwendung des Monopols auf die Rohproduction zum Zwecke der Beſteuerung kann, wie beim Salze, ſo weit gehen, daß dieſelbe die Privatproduction gänzlich ausſchließt und den Tabak nur durch den Staat bauen läßt. Da indeſſen der Tabacksbau weſentlich durch wirthſchaftliche Tüchtigkeit bedingt wird, ſo iſt das Syſtem der Staatsproduction ein durchaus irrationelles und an die Stelle deſſelben ein Syſtem zu ſetzen, welches die Privatproduction in vollkommener Freiheit zuläßt, aber den Uebergang des Products in den Verkehr ausſchließt. Dies geſchieht durch das Princip, daß der Staat der alleinige Käufer des Products ſein und kein Theil deſſelben aus den Händen des Producenten in den Einzelverbrauch übergehen darf.

Die Ausführung dieſes Princips beruht nun auf folgenden Maßregeln:

A. Genaue Ueberwachung der Privatproduction, um durch das Quantum des Verkaufs das Quantum des Products controliren zu können.

Dieſe Ueberwachung geſchieht wieder a) durch Anzeige des Areals, welches der Producent für den Tabacksbau beſtimmt; b) durch genaue Vorſchriften über die Bepflanzung deſſelben. Von zweifelhaftem Werthe iſt die Begrenzung des Anbaues auf einzelne Provinzen; doch hat ſie einen guten Sinn, wo zu befürchten ſteht, daß vereinzelte Tabackspflanzungen die Controlkoſten zu ſehr erhöhen würden.

B. Monopoliſtiſcher Ankauf des Products.

Der Monopolsankauf bedingt eine Reihe von einzelnen Maßregeln, die leicht theoretiſch zu beſtimmen ſind, deren praktiſche Ausführung dagegen nicht blos im allgemeinen, wie es ſelbſt-

verſtändlich iſt, ſehr wichtig, ſondern vielmehr die weſentlichſte Bedingung für die gute Verwaltung des Monopols iſt. Dieſe Maßregeln ſind:

1) Beſtimmung eines Lieferungstermins für alle Privatproducenten, nach Klima und Lage beſtimmt.

2) Aufſtellung von Localitäten und Beamten für den Ankauf, bei denen die Oertlichkeit wichtig wird.

3) Aufſtellung einer angemeſſenen Klaſſificirung der Tabacksſorten und eines Preiſes, der dem Anbau entſpricht und deſſen Klaſſen ſo eingerichtet ſein müſſen, daß für die größere Geſchicklichkeit in der Production und die dieſer entſprechenden Klaſſe auch ein angemeſſener Reingewinn bleibt.

4) Einrichtung der Verkaufsformalitäten, die gleichmäßige Formen haben müſſen, um die Controle möglich zu machen. Grundlage deſſelben ſind Verkaufsbücher für die Producenten, welche zugleich Angabe des Areals und der Erlaubniß enthalten und Ankaufsregiſter für die beſtellten Ankäufer, welche natürlich mit den Verkaufsbüchern zu ſtimmen haben.

II. Import beim Monopol.

Es iſt ſelbſtverſtändlich, daß im allgemeinen der Import des Privatverkehrs beim Monopol ausgeſchloſſen iſt. Der Staat iſt der allein berechtigte Importeur. Er kann dies nun entweder ſelbſt beſorgen und den Taback, reſpective das Fabrikat aufkaufen, oder er kann den Ankauf eigenen Kaufleuten überlaſſen und von dieſen die Lieferung übernehmen. Das letztere iſt faſt immer das Beſte; nur erſcheint es zweckmäßig, öffentliche Verſteigerung des Imports wenigſtens theilweiſe ſtattfinden zu laſſen.

Der monopoliſtiſche Import kann nun die Einfuhr zu eigenem Verbrauche ausſchließen. Es iſt indeß nicht zweckmäßig, dies rückſichtslos durchzuführen, da nur durch dieſe Erlaubniß dem Schmuggel begegnet wird, der gerade hier am gefährlichſten erſcheint, weil ihm hier der größte Verdienſt geboten wird. Das Syſtem läßt daher den Import zu eigenem Verbrauche zu; es folgt aber, daß dieſer Import beſtimmten Formalitäten (namentlich für jeden einzelnen Fall Erlaubnißſchein und Beſchränkung auf ein beſtimmtes Quantum) und andererſeits einem Eingangszolle unterliegen muß, der der Monopolſteuer auf einheimiſchen Taback gleichkommt. Endlich muß von demſelben der Import des rohen Tabacks gänzlich ausgeſchloſſen ſein.

III. Fabrikation beim Monopol.

Für dieſe muß das Princip des Monopols durchaus durchgeführt und jede eigene Fabrikation ſtreng verhindert werden.

Die Einrichtung der Fabrikation beruht auf dem Syſtem des Verkaufs und richtet ſich daher nach dieſem. Sie darf ſich nicht willkürlich bewegen, ſondern muß ganz genau in Quantität und Qualität produciren, was die Verwaltung für den Verkauf nöthig erachtet. Ebendarum kann auch die Fabrikation unter keiner Bedingung der Privatinduſtrie überlaſſen, ſondern nur in Staatsanſtalten betrieben werden, bei denen die günſtige Lage für den Abſatz entſcheidend wird.

IV. Verkauf.

Der Verkauf iſt um ſo wichtiger, als er den Act der Beſteuerung des Verbrauchs enthält. Die Anforderungen der Beſteuerung beherrſchen daher vollſtändig die Fabrikation, und das Productionsſyſtem wird thatſächlich identiſch mit dem Beſteuerungsſyſtem. Die entſcheidende Frage iſt dabei nur die, wie weit das erſtere ſich der Mannichfaltigkeit des Verbrauchs accommodiren und in welchen Grenzen es die letztere halten ſoll, gegenüber der Einfachheit des Steuerſyſtems. Aus den Verſuchen, dieſe Grenze richtig zu treffen, iſt die Verſchiedenheit der Tabacksfabrikate in Qualität und Quantität hervorgegangen, die in den Monopolländern beſteht.

Hierüber läßt ſich nun natürlich keine abſolute Regel aufſtellen; es iſt Sache der Verwaltung, das Zweckmäßige zu treffen. Grundlage bleibt jedoch das Princip, daß es drei Hauptarten geben muß, die in Quantität und Qualität dem kleinſten, dem mittlern und dem großen Reineinkommen entſprechen und deren Preis ſich daher auch nach dieſen Kategorien richten muß.

Der Verkaufspreis enthält nämlich, wie bemerkt, die Steuer. Der Verkaufspreis des einzelnen Verbrauchsquantums iſt dabei Steuerfuß und Steuerbetrag zugleich; derſelbe berechnet ſich, indem man die Geſtehungskoſten von der einzelnen Verkaufseinheit abzieht. Es ergibt ſich nun aus dem Obigen, daß dieſer Verkaufspreis ſich dem Geſtehungspreiſe um ſo mehr nähern muß, je geringer die Qualität des Tabacks und je allgemeiner daher ſein Verbrauch iſt, oder daß der Steuerfuß um ſo niedriger ſtehen muß, je mehr er auf dem Conſum der kapitalloſen Klaſſen ruht.

Nur dadurch wird die Steuerkraft des Tabacks in richtiger Vertheilung getroffen und die Besteuerung leicht ertragen. Wie hoch dieser Steuerfuß sein muß, muß mehr durch Beobachtung als durch abstracte Berechnung bestimmt werden.

Der Vertriebsorganismus, der das Fabrikat dem Consum übergibt und in dem Preise die Steuer erhebt, kann nun auf zweifache Weise eingerichtet werden.

Man kann den Einzelverkauf freigeben, wie zum Theil beim Salz, und nur den Großverkauf durch den Staat besorgen. Dieses System hat den Vorzug größerer Einfachheit, allein es macht die Controle gegen ungesetzliche Fabrikation und Importe fast unthunlich.

Als das entschieden richtigere erscheint daher das System der eigenen Verkaufsläden, bei welchem jeder Verkäufer die besondere Erlaubniß zum Einzelverkauf sich einholen muß. Dafür werden bestimmte Procente als Verkaufsverdienst bewilligt und dies ist um so leichter durchzuführen, als damit der Stempel- und Markenverkauf verbunden werden kann. Die übrigen Einrichtungen zur Sicherung des Einkommens sind dann Aufgaben der Verwaltung, bei denen die Zweckmäßigkeit maßgebend wird.

Die positive Darstellung der Tabakssteuer ist von einem um so größern Interesse, als dieselbe nicht blos eine der wichtigsten Einnahmen überhaupt bildet, sondern auch hier sich die merkwürdige Erscheinung zeigt, daß der Consum des Tabacks fast allenthalben mit der Erhöhung der Steuer selbst gestiegen ist.

Europa theilt sich in Beziehung auf die Tabakssteuer in drei große Gebiete, in welchen der Consum um so größer ist, je höher die Steuer ist.

England hat kein Monopol, aber der Tabacksbau ist schon seit Karl II. unbedingt verboten. Der Zoll auf Tabak ist aber so hoch, daß derselbe noch circa $4\frac{1}{2}$ Mill. Thlr. mehr betrug als die gesammte Einnahme des Zollvereins (Durchschnitt von 1850—54: 4,584323 Pfd. St. und zwar außer der Steuer für die Verkäufer (s. dieselbe bei Hübner, a. a. O., S. 23); seit 1825 5 Pfd. St. Fixum und für jede 20000 Pfd. 5 Pfd. St. mehr, was 1840 noch um 5 Proc. erhöht wurde. Der Zoll ist 3 Sh. und 5 Proc. für Blätter, 6 Sh. und 5 Proc. für Schnupftabak und 9 Sh. und 5 Proc. für Cigarren per Pfund, also per Centner circa 170 Fl. für Blätter und circa 450 Fl. für Cigarren; eine Steuer, die so hoch ist, daß man kaum begreift, wie dennoch der Durchschnittsverbrauch auf 261000 Ctr. gestiegen sein kann. Die Zollminderung des Jahres 1863 auf 4 Sh. für Rauch- und 3 Sh. 9 P. bis 4 Sh.

6 P. für Schnupftabak und 5 Sh. für Cigarren hat noch wenig Erfolg gehabt. Vocke, S. 341—343.

Die Länder des Monopols umfaſſen das ganze übrige Europa mit Ausſchluß des Zollvereins, Portugals und Skandinaviens.

Frankreichs Monopol iſt ſeit Ludwig XIV. eingeführt; es hat einen beſtändig ſteigenden Steuerfuß und einen gleichfalls beſtändig ſteigenden Conſum aufzuweiſen. Die merkwürdigſte Epoche war die der Revolution.. Im Jahre 1791 ward der Tabackshandel freigegeben und nur eine Steuer von 25 Fr. auf 100 Pfd. als Conſumtionsſteuer aufgelegt. Die Einnahme, die vor der Revolution noch 32 Mill. Livres betragen, verſchwand dabei faſt ganz; im Jahre IX der Republik war der ganze Ertrag nur 1,130000 Fr. Die Erhöhung der Steuer durch das Geſetz vom 30. Floréal im Jahre X hatte eine Vermehrung der Einnahme auf 4,300000 Fr. zur Folge; die Verdoppelung der Steuer eine Erhöhung auf 16 Mill. 1806; das Decret vom 29. Dec. 1810 führte das Monopol wieder ein und die Einnahme ſtieg auf 28 Mill. Während der Reſtauration begannen die Angriffe auf das Monopol; da man es weder aufzuheben noch definitiv beizubehalten wagte, ſo ward es nun von zehn zu zehn Jahren verlängert; die Hauptſtadien ſeiner Erträgniſſe ergaben in Millionen Francs:

	Jährlicher Bruttodurchſchnitt.	Reinertrag.
1811—15	63,2	23,3
1826—30	67,1	43,5
1841—45	100,7	70,4
1846—49	115,4	82,9
1852	131,2	98,7
1853	139,3	105,2
1854	145,7	110,3
1855	152,5	113,8

Die Erfahrungen zeigen dabei, daß der Gewinn beim Monopol mit der Feinheit des Tabacks und mithin mit der Wohlhabenheit der Klaſſe ſteigt, die ihn braucht. Die genauere Darſtellung der Production in der Schrift „Der Zollverein und das Tabacksmonopol"; die Verwaltung des Monopols namentlich bei Hock, Abſchn. 2, Kap. 7. Ausführlich bei Parieu, „Traité des impôts" III, 69. Eine ſelbſtändige Behandlung des Gegenſtandes, jedoch nicht über 1858 hinausgehend: N. Tahr „Mémoire sur les Progrès de l'impôt du tabak en France 1861." Rationelle Behandlung der Frage: J. Maehrlen, „Die Beſteuerung des Tabacks im Zollverein, 1869."

In Oeſterreich heißt das Monopol noch Regal und die Tabacksbeſteuerung das Tabacksgefälle. Eingeführt bereits 1670, bis 1784 verpachtet, ergab das Monopol nur 1,925000 Fl.; 1784 (Patent vom 8. Mai) übernahm die Regierung ſelbſt die Production; doch

waren die ungariſchen Staaten und Galizien frei; 1834 ward eine eigene Tabacksfabrikdirection eingeſetzt. Im Jahre 1828 ward das Monopol in Südtirol eingeführt; das Patent vom 29. Nov. 1851 führte es endlich auch für Ungarn ein, wobei alle Privatfabriken gegen Entſchädigung aufgehoben wurden. Die Ertragsverhältniſſe waren:

	Betriebskapital.	Ertrag.	Netto.
1851	14,821204 Fl.	13,926703 Fl.	93,9 Proc.
1852	19,375278 „	17,210977 „	88,7 „
1853	17,320513 „	21,382625 „	123,4 „
1854	20,278016 „	22,129915 „	109,4 „
1855	20,361034 „	25,866491 „	127,4 „
1856	22,485932 „	26,557517 „	118,1 „

Daneben ſtieg die Reineinnahme der Verzehrungsſteuer nur um 30,9 Proc., die des Zolls um 3,1 Proc., die des Salzes um 3,6 Proc. Bei der Einführung des Monopols ward die Behauptung oft und laut ausgeſprochen, daß in Ungarn, dem Hauptproductionslande, die Tabacksproduction durch das Monopol untergehen müſſe. Die ſtatiſtiſchen Ergebniſſe weiſen aber im Gegentheil nach, daß, während die Zahl der Pflanzer bei der Einführung des Monopols 40113 mit 35136 Joch geweſen, dieſe Zahl im Jahre 1856 unter der Herrſchaft des Monopols auf 83575 mit 60241 Joch geſtiegen war, ſodaß in neueſter Zeit die Production die Conſumtion bereits gedeckt und theilweiſe überſtiegen hat. Dieſe Geſchichte des öſterreichiſchen Monopols und namentlich ſeine Einführung in Ungarn iſt von ganz beſonderm Intereſſe, indem ſie über das Verhältniß der Einführung des Monopols in Gebieten entſcheidet, wo Tabak bisher auf monopolfreiem Grunde gebaut wurde, und den Beweis liefert, daß das Monopol direct günſtig auf die Production wirkt, weil es ihr einen geſicherten Abſatz bietet. Die genaueſte Darlegung der einſchlagenden Verhältniſſe, Thatſachen und Zuſammenſtellungen bei Plenkner, „Das öſterreichiſche Tabacksmonopol ſeit deſſen Ausdehnung auf das geſammte Staatsgebiet", (Wien, 1857). Die Verwaltungsgeſetze und Anordnungen bei Konopaſek und Mor, a. a. O., Buch II, §. 69 fg.

Außer Oeſterreich und Frankreich iſt das Monopol noch eingeführt in Spanien, Sicilien, Sardinien, Polen, dem Kirchenſtaat, Toscana, Parma, Modena, San-Marino und Liechtenſtein, ſodaß, abgeſehen von England, nicht weniger als 116 Mill. Menſchen oder 43,7 Proc. der Bevölkerung Europas unter dem Monopol leben, zu denen man entſchieden, wenn auch nicht der Form, ſo doch dem Weſen nach England hinzurechnen muß.

Nach dem Syſteme der einfachen Conſumtionsſteuer wird der Tabak namentlich im Zollverein beſteuert. Hier iſt zwar der Zoll für ausländiſchen Tabak ein gleicher für alle Staaten, allein die Beſteuerung der Tabacksproduction ſelbſt iſt ſehr ungleich. Preußen hat vier Bodenklaſſen mit vier Steuerfüßen eingeführt durch das Ge-

ſetz vom 29. März 1828, während bis dahin das Product ſelbſt beſteuert worden war. Vgl. Hoffmann, „Steuern", S. 307, 309. In mehrern Staaten keine beſondere Verſteuerung.

Danach war der Steuerbetrag in Europa in Millionen Francs und per Kopf berechnet folgender:

	Geſammtbetrag.	per Kopf.
England	118,1	4,40
Frankreich	88,0	2,50
Spanien	23,6	1,65
Portugal	8,1	2,78
Kirchenſtaat	8,0	2,38
Zollverein	7,7	0,27
Rußland (ohne Polen)	7,6	0,15
Sardinien	7,2	1,79
Neapel	4,7	0,58
Polen	1,2	0,25
Belgien	0,7	0,17
Oeſterreich	22,9	0,60

Dieſe Tabelle aus dem „Journal des Économistes" iſt entſchieden in allen Punkten zu niedrig; ſie hat nur den Werth, das ungefähre Verhältniß zwiſchen der Beſteuerung der verſchiedenen Staaten anzudeuten.

Im Jahre 1859 waren in Oeſterreich die Bruttoeinnahmen des Tabacksmonopols 42,225273 Fl., die Ausgaben 19,298274 Fl., netto 22,927000 Fl., 1869 reſp. 45,2 Mill. und 19,2 Mill., netto 26 Mill. Tabacksſteuer, was allerdings annähernd einen Steuerbetrag von circa 1,6 Fl. per Kopf ausmacht.

G. Die Beſteuerung der ausländiſchen Conſumtionsartikel. Die Zölle und die Zollſteuer.

Daß die Zölle von jeher einen weſentlichen Theil der Einnahme der Finanzen gebildet haben und daher in keiner Finanzwiſſenſchaft fehlen können, iſt bekannt. Allein ebenſo bekannt iſt, daß ſie zugleich als eine der wichtigſten volkswirthſchaftlichen Verwaltungsmaßregeln erſcheinen. Erklärlich iſt es dadurch allerdings ſehr leicht, daß beide Geſichtspunkte in ihrer ſachlichen innigen Verbindung auch theoretiſch leicht vermengt werden. Das iſt aber nun ein um ſo größerer Uebelſtand, als namentlich der letztere Geſichtspunkt nur für einen Theil der Zollſteuer zutrifft. Es ſcheint gegenwärtig die erſte Aufgabe zu ſein, den finanziellen Stand-

punkt des Zollwesens von dem administrativen zu scheiden und dann erst den letztern als subsidiäres Element der Beurtheilung zur Geltung gelangen zu lassen, während in der Verwaltungslehre das Umgekehrte der Fall ist. Hält man das fest, so ergibt sich dasjenige System der Behandlung dieses Gebiets, das wir für das allein richtige in der Finanzwissenschaft halten müssen.

Es liegt wol wesentlich in dem Mangel einer selbständigen Verwaltungslehre, daß die Finanzwissenschaft der neuesten Zeit die Frage nach Schutzzoll und Freihandel zum Ausgangspunkte der Behandlung des Zollwesens gemacht hat. Vielleicht daß die strenge Scheidung, welche das Folgende durchführt, auch dafür ihre unmittelbare Wichtigkeit haben dürfte.

I. Der Zoll als indirecte Steuerform.

Es ist kein Zweifel, daß der Zoll zunächst und vor allen Dingen als eine Erhebungsform der indirecten Steuer erscheint. In diesem Sinne hat die Finanzwissenschaft denselben daher auch zunächst zu behandeln und zu erläutern.

Der Zoll ist nun diejenige Art der indirecten Steuer, deren Object alle aus dem Auslande über die Grenze gebrachten Waaren bilden, und die somit als Complement aller andern Besteuerungsformen erscheint. In diesem Sinne nennen wir ihn den Eingangszoll, zum Unterschiede von dem Ausfuhrzoll, der in der That gar nichts ist, als eine Verwaltungsmaßregel, und mit dem Steuerwesen ebenso wenig zu thun hat, als der Durchfuhrzoll, der eine Form der Wegeabgaben ist und daher dem Gebührenwesen angehört. Wir reden daher im Zollwesen nur von dem Eingangszolle, als dem eigentlichen Zolle, der einen Theil der Finanzwissenschaft bildet.

Der Zoll als Steuer hat daher in allen seinen Anwendungen die Elemente aller Steuer in sich. Sein Object bilden die durch den Zoll zu versteuernden Waaren. Seine Steuereinheit sollte eigentlich nach der Natur und dem Werthe jeder einzelnen Waare aufgestellt werden. Die praktische Unausführbarkeit dieser Forderung hat dagegen fast auf allen Gebieten den Grundsatz erzeugt, als Einheit das Gewicht und ausnahmsweise das Stück anzunehmen. Der Zoll mit der Einheit des Werthes heißt der Werthzoll; der Zoll mit der Einheit des Gewichts der Gewichtszoll.

Der große Unterſchied des Werthes bei gleichem Gewicht hat indeß für gewiſſe Objecte den Werthzoll mit dem Gewichtszoll in der Weiſe verbunden, daß der Steuerfuß (Zollſatz) derſelben Gewichtseinheit je nach ihrem Werthe ein höherer iſt; dabei hat nun aber in der Beſteuerung dieſes Steuerfußes neben dem Werthe auch das Princip des Schutzzolles mit eingewirkt, ſodaß es weder einen reinen Gewichts- noch einen reinen Werthzoll gibt. Schon hier beginnen daher die Schwierigkeiten des Zollweſens.

Der Steuerfuß des Zolles iſt der Tarifſatz; das Syſtem aller Steuerfuße iſt der Zolltarif. An ſich einfach, iſt demnach aus den erwähnten Gründen dieſer Tarif als Syſtem der Steuerfuße der Zollſteuer das künſtlichſte Gebiet für Geſetzgebung und Verwaltung der Finanzen geworden, indem gerade dieſer Steuerfuß der Zollſteuer das Gebiet iſt, auf welchem ſich die tiefen Unterſchiede der beiden Principien des Zollweſens kreuzen und vermiſchen. Zu dem Ende iſt es nothwendig, jedes derſelben für ſich durchzuführen und zu betrachten.

II. Die leitenden Principien des Zollweſens. Der Steuerzoll und der Schutzzoll.

Der Zoll iſt zunächſt eine Abgabe, welche der Staat von jeder über ſeine Grenze gehenden Waare nach Art und Maß derſelben erhebt.

Der Zoll hat daher, ganz abgeſehen von ſeiner Höhe und ſeiner Erhebung an und für ſich, eine doppelte Wirkung. Zuerſt vertheuert er die Waare mindeſtens um den Zollbetrag, und dieſe Wirkung iſt eine wirthſchaftliche; dieſer Zoll iſt der Schutzzoll. Dann verſchafft er dem Staate durch dieſen Zollbetrag eine Einnahme, und dies iſt ſeine finanzielle Wirkung, in dieſem Sinne ſprechen wir vom Steuerzoll. Es leuchtet ein, daß bei beiden Punkten ſowol die Höhe des Betrags als die Form der Erhebung den wirthſchaftlichen und finanziellen Einfluß weſentlich modificiren.

Man muß daher zunächſt ſagen, daß jeder Zoll an und für ſich beides zugleich, ein wirthſchaftlicher und ein finanzieller Zoll iſt. In dem erſten Punkte wirkt er auf die Geſammtheit der Productionsverhältniſſe und erſcheint daher als eine Verwaltungsmaßregel; in dem zweiten Punkte wirkt er auf die Finanzen und er-

ſcheint als eine Steuer. Jeder Zoll iſt daher zugleich eine Verwaltungsmaßregel und eine Steuer. Da nun aber je nach der Art des Objects, der Höhe und der Erhebung entweder die wirthſchaftliche oder die finanzielle Bedeutung die vorwiegende iſt, ſo pflegt man von dieſem Geſichtspunkte die Zölle in zwei große Gruppen einzutheilen, die man als Schutzzölle und als Finanz- oder Steuerzölle bezeichnet.

Es ergibt ſich daraus, daß zunächſt die Zollehre der Finanzwiſſenſchaft ohne Unterſcheidung beider Zollarten inſofern angehört, als ſie die wiſſenſchaftliche Darſtellung der aus dem Zolle erwachſenden Einnahmen des Staats enthält, während ſie der Verwaltungslehre gehört, inſofern dieſe Einnahme durch die in ihr enthaltene Vertheuerung der Waare auf die wirthſchaftlichen Verhältniſſe des eigenen Landes zurückwirkt.

Allerdings aber wird das Gebiet der Steuerzölle von weſentlich andern Geſichtspunkten beherrſcht, als das der Schutzzölle, obgleich die Erträgniſſe beider den Finanzen gemeinſam angehören. Während daher der Zolltarif äußerlich ein formales Ganze bildet, enthält derſelbe zwei durchaus verſchiedene Syſteme und wir müſſen daher jedes äußerlich weſentliche Zollſyſtem als die Verbindung dieſer beiden Zollſyſteme betrachten, die ein jedes für ſich auf ihre natürliche Baſis zurückgeführt werden müſſen.

Die Literatur über das Zollweſen ſcheidet ſich in drei Hauptgattungen. Die erſte iſt die Fachliteratur der Zollverwaltung; die zweite iſt die ſyſtematiſche der Finanzwiſſenſchaft; die dritte iſt die Literatur des Kampfes zwiſchen Schutzzoll und Freihandel. Es iſt ſehr beachtenswerth, daß die Finanzwiſſenſchaft ſich bis auf die neueſte Zeit dieſem Streite gegenüber ſehr objectiv verhalten hat. In der That gehört derſelbe nur in zweiter Reihe derſelben an; der Hauptgrund aber, weshalb ſie nicht Partei nahm, lag wol darin, daß die Freihandelstheorie ihr durchaus nicht genügen konnte, da ſie ſich als unfähig bewies, die Unterſcheidung zwiſchen Steuer- und Schutzzoll zu verſtehen und durchzuführen, während die Finanzwiſſenſchaft das erſtere unter keinen Umſtänden entbehren, oder den Satz zulaſſen konnte, daß die Grundſätze, welche für die Schutzzoll- und Freihandelsfrage maßgebend ſeien, zugleich für das *geſammte* Zollweſen gelten dürften. Dieſe Entfremdung der zweiten oben bezeichneten Richtung von der dritten herrſcht im Grunde noch gegenwärtig trotz Pfeiffer's Eifer. Die Literatur des Streites ſchon bei Malchus, „Finanzweſen", I, §. 70, 71. Merkwürdige Naivetät noch bei Loy,

„Staatswiſſenſchaft", III, §. 142. Höchſte Objectivität bei Hoffmann, S. 385, und ſelbſt bei Rau, II, §. 448 fg. Dagegen beginnt das Schutzzollſyſtem in ſeiner höhern Bedeutung zuerſt von Liſt erkannt zu werden; es iſt ſeine eigentliche That, das Weſen deſſelben zum wiſſenſchaftlichen Bewußtſein erhoben zu haben. Wirth und ſpäter Hock, „Abgaben und Schulden", S. 136, haben dagegen den Freihandel auch in der Finanzwiſſenſchaft vertreten, ebenſo Cochut, „La politique du libre échange"; theoretiſch hat der Streit kein Ende; praktiſch ſcheint er erledigt.

III. Das Steuerzoll- und das Schutzzollſyſtem.

a) Steuerzoll und Steuerzollſyſtem.

Der Zoll als Abgabe auf die zum inländiſchen Verbrauche beſtimmten Waaren iſt nämlich zunächſt die Erhebungsform der Steuer auf dieſelben und die Grundſätze, welche für ſeine Höhe gelten, ſind daher nichts anderes, als die Anwendung der allgemeinen Principien der indirecten Steuer je nach dem Objecte derſelben, alſo anders bei Brot, Fleiſch, Getränke, Zucker u. ſ. w.

Wäre nun aber auch der Steuerzoll gar nichts als dies, ſo würde ſich zweierlei ergeben. Zuerſt müßte der Zollſatz als Steuerfuß ſo hoch ſein, wie die addirte Summe der Steuerfuße auf jedem Artikel, der den inländiſchen Steuern unterliegt; zweitens aber müßte die auf dieſe Weiſe an der Grenze verzollte Waare im Inlande jeder andern directen Steuer enthoben ſein, da dieſelbe ſonſt zweimal beſteuert würde. Nun aber macht das letztere das erſtere unthunlich. Jede Betrachtung des Steuerzolles muß deshalb davon ausgehen, daß der Zoll weder die Beſtimmung noch die Fähigkeit hat, bei allen Artikeln die übrigen indirecten Steuern zu erſetzen. Offenbar kann er das nur da, wo eine weitere Beſteuerung innerhalb der Grenze nicht mehr ſtattfindet.

Damit nun theilen ſich ſchon für den bloßen Begriff des Steuerzolls alle Artikel in zwei große Gruppen, und dieſe Scheidung wird für die Beurtheilung des Steuerfußes maßgebend.

Bei allen denjenigen Objecten nämlich, welche auch im Inlande einer Beſteuerung unterliegen, iſt der Zoll nur dazu beſtimmt, die Differenz des Steuerbetrags der Producte des Inlandes und desjenigen des Auslandes auszugleichen, damit

der inländiſche Producent nicht in die Lage kommt, ſein vermöge der einheimiſchen Steuer zu theures Product nicht mehr verkaufen zu können. Iſt der Steuerfuß des Tarifs höher, ſo wird derſelbe aus einem Steuerzoll bereits zu einem Schutzzoll; iſt derſelbe niedriger, oder iſt gar kein Zoll auf einer im Inlande beſteuerten Production — wie z. B. Korn, Fleiſch, gewerbliche Rohſtoffe — ſo iſt dieſe Zolloſigkeit gleich einer Steuerfreiheit, welche wieder nur vom Standpunkte der Verwaltungslehre motivirt iſt und mit den Finanzen nichts zu thun hat. Die Berechnung dieſer Differenz iſt nun ſehr ſchwierig und bis zur letzten Conſequenz überhaupt nicht durchzuführen. Daher mit Recht große Neigung, dieſes Element im Steuerzoll zu beſeitigen. Der Ausdruck dieſes Strebens erſcheint in dem Grundſatze, daß alle Rohſtoffe ganz frei und alle Nahrungsmittel entweder ganz oder doch zum größten Theil frei ſein ſollen. Nur bei den Getränken hat man die hohe Steuer feſtgehalten; hier iſt der Zollſatz principiell die Ausgleichung der Productionsſteuer, da die Abſatzſteuer auf inländiſche und ausländiſche Getränke in gleicher Weiſe fällt. Derjenige Betrag des Zolles, der über dieſe Ausgleichung hinausgeht, iſt dann in der That Schutzzoll und kein Steuerzoll.

Bei allen denjenigen Objecten dagegen, welche, wenn ſie einmal eingeführt ſind, keiner weitern Beſteuerung unterliegen, iſt der Zoll die einzige und ausſchließliche indirecte (Verzehrungs-) Steuer. Das nun ſind diejenigen Waaren, welche das Inland überhaupt nicht produciren kann; alſo namentlich die tropiſchen Nahrungsmittel. Hier ſollte daher der Tarifſatz als Steuerfuß rationell ſo hoch ſein, daß derſelbe im Verhältniß zu der Beſteuerung der inländiſchen Ernährungsmittel ſtehe. Allein dieſer Satz leidet keine durchgehende Anwendung wegen der großen Verſchiedenheit der transatlantiſchen Artikel. Man muß ſie vielmehr für den Steuerfuß der Zollſteuer in vier Gruppen theilen.

Die erſte Gruppe bilden diejenigen, welche durch den allgemeinen Gebrauch den Charakter von eigentlichen Nahrungsmitteln angenommen haben und daher nur einen möglichſt geringen Steuerfuß (Zollſatz) zulaſſen. Dahin gehören namentlich Kaffee, Thee und Reis. Sie haben nun außer ihrem Nahrungswerthe auch noch einen großen civiliſatoriſchen Einfluß, und der niedrige Steuerfuß auf dieſelben erſcheint daher zugleich durch die Principien der

Verwaltung motivirt. Ohne dieſen Geſichtspunkt würde derſelbe gar nicht zu erklären ſein.

Die zweite Gruppe wird von den Artikeln gebildet, welche wir als Gewürze bezeichnen. Es iſt kein Zweifel, daß dieſelben dem reinen Genuß angehören und ihr Zollſatz daher als eine Genußſteuer erſcheint. Während daher der Steuerzoll der erſten Gruppe ein niedriger iſt, ſoll der dieſer zweiten ein ſo hoher ſein, wie die Zollverwaltung denſelben nur zuläßt. (S. unten).

Die dritte Gruppe betrifft die Artikel, die auch im Inlande producirt werden können; dahin gehört namentlich der Zucker und Rum. Der Zollſatz dieſer Artikel muß daher der Ausgleichsſteuerfuß ſein; iſt er höher, ſo wird er eben zum Schutzzoll.

Die vierte Gruppe endlich beſteht aus den Artikeln des Monopols, wo ein ſolches da iſt, wie namentlich bei dem Taback. Dieſer Artikel wird hier zu einem reinen Genußgegenſtand, und es iſt daher rationell, den Zollſatz ſo hoch zu ſtellen, daß er noch über die im Monopol enthaltene Steuer hinausgeht.

Das nun ſind die leitenden Grundſätze für den Steuerzoll. Sie ſind *rein finanzielle* Principien und ſollen ſo wenig als möglich vom verwaltungsrechtlichen Geſichtspunkte beeinflußt werden. Ihre Anwendung auf alle Artikel der Einfuhr ergibt nun das, was wir das *Steuerzollſyſtem* im Gegenſatze zu dem Folgenden nennen. Faßt man aber die betreffenden Artikel zuſammen, ſo ergibt ſich, daß ſie faſt ausſchließlich die Mittel der körperlichen Ernährung enthalten. Und wir gelangen daher zu dem Satze, daß das *Gebiet des Steuerzollprincips und -Syſtems nur die Nahrungsmittel im weiteſten Sinne* umfaßt.

Anders iſt das Verhältniß im folgenden Gebiete.

b) *Der Schutzzoll und das Schutzzollſyſtem.*

Der Zoll als Abgabe von den vom Auslande importirten Waaren iſt aber zweitens eine Vertheuerung derſelben auf dem inländiſchen Markte. Der Zweck dieſer Vertheuerung iſt durch die Folgerung derſelben gegeben. Sie macht die fremde Waare um ſo viel theurer, daß die inländiſche entweder den Markt allein beherrſcht, oder doch auf demſelben neben der fremden Käufer

finden kann. Sie gewährt dadurch die Wahrscheinlichkeit eines Gewinns für die einheimische Production, ruft sie damit hervor oder erhebt sie. Dieses Verhältniß zu der letztern nennen wir den Schutz, und der Zoll, der dieses zur Aufgabe hat, ist der Schutzzoll.

Der Schutzzoll ist daher unzweifelhaft eine Verwaltungsmaßregel, und die Frage, ob derselbe überhaupt sein soll oder nicht, ist demnach auf den ersten Blick keine finanzielle, sondern nur eine verwaltungsrechtliche. Es wäre daher hier gar nicht über denselben zu reden, sondern der Betrag, den er einbringt, als eine Art der Gebühren anzusehen, die je nach den Verhältnissen der Industrie eines Landes da sein können oder nicht. Die Steuerlehre hätte sich sohin mit denselben gar nicht zu beschäftigen; nur daß die Organe des Steuerzolls ihn zugleich mit dem letztern einzuheben hätten.

Allein der Schutzzoll hat auf die Finanzen einen so gewaltigen directen Einfluß, daß seine Beachtung auch bei den Steuern gar nicht wegfallen kann. Denn die Zunahme oder Abnahme der Erwerbsteuer beruht so unmittelbar auf der der gewinnbringenden Production, daß, wenn der Schutzzoll wirklich die letztere fördert, die Frage nach demselben nothwendig als Finanzfrage gelten muß. Daher liegt denn auch stets die Entscheidung über den Schutzzoll in demselben Organe, welches über den Steuerzoll entscheidet, dem Finanzministerium, während allerdings die Grundsätze, die für dieselben maßgebend sind, in der Volkswirthschaftslehre liegen.

Dabei nun muß vor allem wieder das Princip und das System unterschieden werden.

Was zunächst das Princip des Schutzzolls betrifft, so treten sich hier bekanntlich zwei Auffassungen gegenüber, von denen jede wieder zwei Richtungen enthält.

Das erste Princip ist das eigentliche Schutzzollprincip, das in seiner weitest gehenden Anwendung die fremde Concurrenz durch den Schutzzoll bei *allen* Productionen und zwar *dauernd* ausschließen will, während der rationelle Schutzzoll sich streng auf die Ausgleichung der Gestehungskosten in Kapital und Arbeit beschränkt und grundsätzlich dahin gehen muß, sich durch *seine Anwendung selbst überflüssig zu machen*, indem er nur dann und so lange zulässig erscheint, als die einheimische Production sich die

Bedingungen der Concurrenz mit der fremden allmählich erwirbt, während er ganz irrationell ist, wo das letztere unmöglich erscheint.

Das zweite Princip ist das des Freihandels. Dasselbe enthält zwei wesentlich verschiedene, aber keineswegs immer gehörig unterschiedene Gestaltungen. In seinem misverstandenen Extrem wird es zum Princip der Zollosigkeit, was nichts anderes ist als die Negation des ganzen Systems der indirecten Steuern in ihrer Anwendung auf die Zollsteuer. In seiner praktischen Beschränkung ist es der Grundsatz, daß in dem Systeme des Zolles jeder Betrag wegfallen soll, der blos die Erhöhung des Preises der Waaren zum Zwecke hat, während er die Besteuerung bestehen läßt.

Da mithin in diesem letzten Punkte das rationelle Schutzzoll- und Freihandelsprincip übereinstimmen, so ergibt sich zuerst, daß, während der Steuerzoll es mit den Ernährungsmitteln zu thun hat, das Gebiet des Schutzzolles die industriellen und gewerblichen Producte im weitesten Umfange sind, sodaß auf diese Weise in der That Steuer- und Schutzzoll nur in sehr wenigen Artikeln oder Steuerobjecten zusammenfallen. Das nun macht es auch möglich, von einem selbständigen Schutzzollsysteme zu reden, da dasselbe sonst nur in der Sphäre eines abstracten Princips bleiben würde.

Das Schutzzollsystem entsteht nun, indem man das Princip desselben auf den Steuerfuß als Zollsatz der einzelnen Arten der gewerblichen Production anwendet, und erscheint daher als der Schutzzolltarif für diese Waaren, der zwar stets äußerlich mit dem Steuerzolltarife verbunden ist, aber innerlich sich in dem Grundsatz für seine Steuerfuße wesentlich von dem letztern scheidet. Dieser Grundsatz ist einfach.

Während nämlich der Fuß des Steuerzolles sich an den der indirecten Steuer anschließt, hat der Fuß des Schutzzolles mit dem letztern gar nichts zu thun. Er wird ausschließlich bestimmt durch die auf die Zolleinheit zurückgeführte Differenz der Gestehungskosten der einheimischen und fremden Production. Daraus ergeben sich nun für die Besteuerung des Tarifsatzes im Schutzzollgebiet folgende allgemeine Regeln:

Erstlich muß die Differenz zurückgeführt werden auf die des Preises für Credit und Arbeitslohn, sowie auf die Jugend und

das Alter eines zu schätzenden Gewerbszweiges wegen der mit denselben verbundenen Amortisation.

Zweitens muß der Tarifsatz nicht höher sein als die auf diese Weise gefundene Differenz.

Drittens muß jeder Hauptartikel seinen eigenen Zollsatz haben.

Viertens muß jeder Zollsatz mit der Erklärung begleitet sein, daß er nicht länger dauern darf, als die zu schützende Industrie Zeit gebraucht, um sich durch Thätigkeit und Tüchtigkeit diejenigen Bedingungen zu verschaffen, welche zur Concurrenz mit dem fremden Product nöthig sind, indem nach Ablauf dieser Zeit angenommen werden muß, daß die einheimische Industrie dazu überhaupt nicht fähig und der Schutzzoll daher unmotivirt ist.

Es ergibt sich daraus, daß bei der in unserer Zeit immer größer werdenden Ausgleichung aller Bedingungen der Production, sowol in Credit als in Rohstoffen und Maschinen sowie im Arbeitslohne, der Schutzzoll für die meisten Waaren praktisch seine Begründung verliert, während die Wissenschaft ihn als organisches Element der Volkswirthschaftspflege unbedingt aufrecht halten muß.

Diese Grundsätze nun, glauben wir, sind sehr einfach. Ihre Schwierigkeit liegt aber in ihrer Anwendung. Die letztern bezeichnen wir als die Grundsätze über die Höhe und den Wechsel der Zollsätze, sowol bei dem Steuer- als bei dem Schutzzoll.

c) Höhe und Wechsel des Zollsteuerfußes oder der Tarifsätze beider Systeme.

Es ist zweckmäßig, auch hier die beiden Systeme zu scheiden, obwol sie auch in den obigen Fragen stets in einem und demselben Zolltarife gemeinschaftliche Anwendung finden.

Wir gehen dabei von dem Satze aus, daß es trotz voller Klarheit über das Princip geradezu unmöglich ist, eine absolute Höhe für die Fuße beider Systeme herauszufinden. Das richtige Maß muß vielmehr auf anderm Wege festgestellt werden.

Die absolute Höhe des Steuerzollfußes sollte durch Reducirung auf den Verzehrungs- und Genußsteuerfuß der inländischen Artikel gefunden werden. Wir haben schon oben bemerkt, daß dieselbe nicht gesetzt werden kann. Allein statt dessen tritt das Wesen der

Steuer als maßgebend ein. Die Steuer muß producirt werden, um gezahlt werden zu können. Wird nun der besteuerte Artikel nicht gekauft, so wird er auch nicht verzollt. Wird er nicht verzollt, so ist es damit gewiß, daß sein Preis von dem, der ihn sonst gekauft hat, nicht mehr producirt werden kann, daß derselbe also im Verhältniß zu der den Steuerbetrag producirenden Kraft zu hoch ist. Es folgt daraus der einfache Grundsatz, daß der Steuerfuß eines Artikels zu hoch ist, wenn die Zolleinnahme bei steigender Bevölkerung sinkt, woran sich die ebenso einfache statistische Thatsache anschließt, daß der Consum der steuerpflichtigen Artikel stets zunimmt, sowie der Zollsatz herabgeht, einfach deshalb, weil der Werth der erstern dann leichter zu produciren ist. Wenn daher die Einfuhr solcher Artikel und mit ihr die Zolleinnahme aus denselben stillsteht, so muß der Zollsatz vermindert werden. Grundsatz ist dabei, daß jede Herabsetzung richtig ist, solange sie mindestens dieselbe Gesammteinnahme aus dem Steuerzoll übrig läßt.

Anders sind die Grundsätze für Höhe und Wechsel des Schutzzollfußes.

Auch dieser ist nur in seinem absoluten Betrage zu berechnen; auch hier muß daher seine Wirkung die Grundlage für den Ansatz jener Höhe sein. Er ist unbedingt zu hoch, wenn er mehr beträgt, als ich für die Gefahr zahlen muß, welche der Schmuggelhandel läuft oder als die sogenannte Schmuggelprämie. Er ist zu niedrig, wenn die entstehenden Unternehmungen, namentlich wo sie nahe an der Grenze liegen, untergehen oder lange stillstehen. Er ist so lange richtig, als sich gleichartige Unternehmungen erhalten und entwickeln, ohne daß der Preis ihrer Producte anfangs mehr als 15—20 Proc. von dem der fremden Concurrenten abweicht. Unter einem Schutze von 20 Proc. muß jede Production, wenn sie überhaupt lebensfähig ist, entstehen, und binnen einer gegebenen Zeit so weit gelangen können, daß sie keiner 20 Proc. mehr bedarf. Jeder Schutzzoll wird daher unrichtig, wenn er längere Zeit auf 20 Proc. stehen bleibt; er muß mindestens in den ersten zehn Jahren zehn Procent heruntergehen. Nur ausnahmsweise kann ein dauernder Schutz von 5 Proc. beibehalten werden. Doch soll das Herabgehen stets vorher bekannt und ein successives sein, und muß dasselbe für jeden

Artikel beſonders erwogen und nach den Verhältniſſen modificirt werden.

Faßt man nun alle dieſe Momente zuſammen, ſo entſteht das, was wir einen rationellen Zolltarif nennen, und deſſen Baſis die Scheidung der obigen beiden Principien und Syſteme, deſſen Vollziehung die Zollverwaltung iſt.

IV. Die Zollverwaltung und ihre Grundſätze.

Die Zollverwaltung iſt danach die wirkliche Erhebung des Zolles durch die Organe der Finanzen als ein Theil der Steuerverwaltung. Man nennt dieſelbe auch wol kurz das „Zollweſen".

Die große Bedeutung des Zolles für die einheimiſche Production hat nun von jeher auch auf die Zollverwaltung eingewirkt, und eine Reihe von ſelbſtändigen Regeln für dieſelbe erzeugt, die namentlich in neueſter Zeit eine ganz beſtimmte Geſtalt angenommen haben. Die rein formellen Vorſchriften der Zollverwaltung gehören nun allerdings nicht hierher; wohl aber hat die Finanzwiſſenſchaft ſich von den allgemeinen Grundſätzen Rechenſchaft abzulegen, welche ihre Organe, die Zollämter, im einzelnen zu befolgen haben. Wir faſſen ſie im Folgenden zuſammen.

Die Zollordnung. Die Zollordnung enthält die geſetzlichen Regeln für das Verfahren bei dem Acte der Verzollung und zwar ſowol für die Verzollenden als für die Zollbehörden. Der Grundſatz, aus welchem alle dieſe Regeln hervorgehen, beruht darauf, daß die Sicherheit der Verzollung für die Finanzen, die Leichtigkeit derſelben dagegen für den Verkehr den größten Werth hat, und daß daher auf allen Punkten nach derjenigen Form der Zollordnung zu ſuchen iſt, welche mit der größten Sicherheit die größte Leichtigkeit der Verzollung verbindet. Es iſt dazu erforderlich, daß die Formalien, die nothwendig ſind, ſo einfach und leicht verſtändlich gehalten werden als möglich, und daß die Schnelligkeit der Beförderung als ein ſelbſtändiger Werth für den Staat einerſeits und für den Verkehr andererſeits betrachtet und deshalb auch angeſtrebt werde. Es liegt nun in der Natur der Sache, daß die Zollordnung um ſo leichter und beſſer gehandhabt wird, je mehr der Zolltarif aus einem verſtändigen Syſteme hervorgegangen iſt; ja man kann ſagen, daß die Verſtöße gegen die

Zollordnung ſich ſtets in dem Maße vermindern, je richtiger das Syſtem des Tarifs iſt. Dennoch beruht auch hier natürlich ſehr viel auf der perſönlichen Leitung des ganzen Zollweſens, und die Gleichmäßigkeit und Leichtigkeit der letztern hervorzubringen, iſt die Aufgabe der Inſtructionen, welche gewiſſermaßen als locale Zollordnungen betrachtet und in dieſem Sinne abgefaßt werden müſſen.

Der Zollcredit. Der Zollcredit beruht darauf, daß der Zoll von dem Importeur ſo lange vorgeſchoſſen werden muß, bis er ſeine Waare im Inlande wieder verkauft hat. Der Zollbetrag muß daher ſo lange dem Geſchäft entzogen werden, ohne daß der Staat daraus einen Vortheil oder auch nur daran ein Recht hätte. Sowie daher Handel und Verkehr ſich ausbilden, erſcheint es nothwendig, Einrichtungen zu treffen, vermöge deren der Kaufmann den Zoll nicht eher bezahlt, als bis die Waare wirklich in den Verkehr tritt. Die Geſammtheit dieſer Einrichtungen nennen wir den Zollcredit im weitern Sinne. Derſelbe kann entweder dadurch gegeben werden, daß der Staat eigene Waarenhäuſer (Depots oder Docks) errichtet, in denen die Waaren liegen, bis der Kaufmann ſie herausnimmt, um ſie in Verkehr zu geben, oder indem die Verwaltung die eigenen Lager der Kaufleute verſchließt und die Waare nach Bedarf herausnehmen läßt. Im engern Sinne reden wir von dem eigentlichen Zollcredit, indem der fällige Betrag des Zolles nicht ſogleich bei dem Import gefordert, ſondern dem Importeur gegen Terminzahlung geborgt wird. Der eigentliche Zollcredit darf jedoch nicht zu kleine Summen umfaſſen, wie andererſeits die Zollniederlagen nur größere Quantitäten deponiren laſſen dürfen.

Die Rückzölle entſtehen da, wo ein auswärtiges Halbfabrikat importirt wird, um aus demſelben ein Ganzfabrikat zu machen und das letztere als ſolches wieder zu exportiren, ohne es in den einheimiſchen Verbrauch zu geben. Hauptbeiſpiel Gewebe zur Appretur und zum Druck. Es iſt klar, daß dieſe Rückzölle nur ausnahmsweiſe angewendet werden können.

Ausfuhrprämien gehören der Verwaltungslehre der Induſtrie an. Man iſt ſich über ihre Unzweckmäßigkeit einig.

Steuervergütungen treten da ein, wo ein inländiſches Product vermöge der inländiſchen Beſteuerung ſo theuer wird,

daß es mit dem ausländiſchen auf dem fremden Markte nicht concurriren kann. Auch dieſe müſſen als Ausnahmen betrachtet werden, namentlich da ſie nur in wenigen Fällen richtig bemeſſen werden können. Hauptbeiſpiel: Branntwein.

Die Zollbehandlung endlich ſoll möglichſt raſch und einfach ſein; die Zollſtellen ſollen je nach Bedarf nicht blos an der Grenze, ſondern auch im Inlande errichtet werden. Das Zollſtrafrecht kann nur bei irrationellen Tarifen große Bedeutung haben; bei rationellen Tarifen genügt die angemeſſene Buße.

Die Erfahrung hat nun bewieſen, was die Natur der Sache gelehrt hat, daß die Schwierigkeiten der Zollverwaltung in geradem Verhältniß zur Richtigkeit und zur Höhe des Tarifs ſtehen. Der unrichtige Tarif erzeugt Streit und Verwirrung, der hohe Tarif den Schleichhandel; beide ſteigern die Koſten der Zollſteuer ſo ſehr, daß der niedrige Zoll auch finanziell durch die Verminderung ſeiner Erhebungskoſten und die Vermehrung des Conſums einträglicher wird als der hohe.

Es hat jedoch lange gedauert, bis man das Weſen der beiden Zollſyſteme, die Grundſätze für Höhe und Wechſel, und die Regeln für die Verwaltung des Zolles zur Geltung gebracht hat.

V. Elemente der Geſchichte des Zollweſens bis zur Gegenwart.

Das Verſtändniß der Geſchichte des Zollweſens ſchließt ſich unmittelbar an jenen durchgreifenden Unterſchied zwiſchen dem Steuerzoll und dem wirthſchaftlichen Zoll.

Es leuchtet ein, daß ein Steuerzoll ſeiner Natur nach einfach iſt und ſich daher auch von Anfang an vorfinden muß, ſobald das Finanzweſen der Staaten ſich zu entwickeln beginnt. Das Auftreten des wirthſchaftlichen Zolls ſetzt dagegen zwei Dinge voraus, die beide auf einen höhern Grad der Entwickelung hindeuten. Das erſte iſt die Concurrenz fremden Gewerbfleißes mit dem einheimiſchen; das zweite iſt das Verſtändniß der Staatsverwaltung für die wirthſchaftlichen Intereſſen des eigenen Volks und für die Geſetze, welche die letztern beherrſchen.

Die Entwickelung dieſes Verſtändniſſes folgt nun in allen Staaten einem eigenthümlichen Geſetz, welches ſich in beſonderer Anwendung auf das Zollweſen in kürzeſter Weiſe dahin formuliren

läßt, daß alle Staaten, ſolange ſie blos auf der Geſchlechter- und der ſtändiſchen Ordnung der Geſellſchaft beruhen, nur den Steuerzoll haben, während der wirthſchaftliche Zoll eintritt, ſobald die gewerbliche Geſellſchaftsordnung ſelbſtändige Geltung zu gewinnen beginnt. Mit dieſer und ihrer Entwickelung ſchreitet dann der wirthſchaftliche Zoll immer weiter, bis er mit dem Steuerelement des Zolls in Kampf geräth; aus dieſem Kampfe bildet ſich dann endlich das wirkliche Zollſyſtem.

Demgemäß iſt der Steuerzoll die einzige Grundform des Zolls der alten und der neuen Epoche geweſen, bis ſich in den germaniſchen Ländern am Städteweſen die gewerbliche Geſellſchaft auszubilden und in dem Rathe der Fürſten als dritter Stand Geltung zu verſchaffen beginnt. Mit dem 15. Jahrhundert begründet ſich daher die zweite große Geſtaltung des Zollweſens, deſſen Charakter das Auftreten des wirthſchaftlichen Zollprincips neben dem finanziellen iſt. Nur daß jede dieſer großen Geſtaltungen ſelbſt wieder innerhalb ihrer Grenzen gewiſſe Abſchnitte hat, welche die Geſchichte ausfüllen.

Der griechiſche Zoll hat im großen und ganzen den Umfang und Charakter einer Verzehrungsſteuer. Die griechiſchen Staaten waren Städte mit Stadtgebieten, und darauf beruhte es, daß man über jenen Charakter um ſo weniger hinauskam, als eine Mitwerbung unter den einzelnen Staaten nicht beſtand, ſondern jeder nur ſein eigenthümliches Product auf den Markt brachte.

Der römiſche Zoll erſcheint dagegen ſchon als eine Miſchung von Verbrauchsſteuer und Hafen- oder Wegegebühr; nur muß man ſich dabei kein Zollweſen im heutigen Sinne denken, in welchem es auf eine Verſteuerung fremder Producte abgeſehen iſt, ſondern der Zoll war eine höchſt unvollkommene Form der innern Verbrauchsſteuer, die man auf paſſenden Punkten erhob, wo ſich der Verkehr ganzer Länder berührte und kreuzte.

Der alte Zoll der germaniſchen Welt entſpringt zunächſt aus dem römiſchen Zoll, iſt aber urſprünglich eine Geleitsgebühr, die mit einer Verſteuerung des Verbrauchs gar nichts zu thun hat, ſondern einfach für die Benutzung des Wegs und die auf demſelben herzuſtellende Sicherheit gegeben wird. Das wird nicht dadurch geändert, daß die Höhe dieſer Gebühr zum Theil durch den Werth der Waaren beſtimmt ward. Daß dem aber wirklich

ſo war, erkennt man am deutlichſten daraus, daß ſich dieſer Wegezoll ſpäter als Wegemauth ſelbſtändig neben dem Zoll erhält und ſelbſt mit der Herſtellung der völligen adminiſtrativen Gleichheit aller Gebiete eines und deſſelben Landes nicht erliſcht.

Eine ganz neue Epoche beginnt nun mit der Entwickelung der Gewerbthätigkeit in den verſchiedenen Ländern und der daraus entſtehenden Mitwerbung derſelben untereinander, die zugleich von einem beſtändig wachſenden Import und Verbrauch von außereuropäiſchen Producten begleitet war.

Namentlich ſeit dem Aufblühen des transatlantiſchen Handels kann man die Geſammtheit aller Gegenſtände des Weltverkehrs in zwei große Gruppen theilen, deren Bedeutung zugleich für die Entwickelung des Zollſyſtems entſcheidend wird. Die erſte dieſer Gruppen umfaßt die europäiſchen Waaren, welche eine Concurrenz in der Production zulaſſen; die zweite die nichteuropäiſchen, bei denen keine Mitwerbung möglich iſt. Auf dieſem Unterſchiede beruht von da an die Geſchichte der Zollſyſteme und das Verhältniß zwiſchen wirthſchaftlichem und Finanzzoll, nur daß man noch lange Zeit ſich eines klaren Princips nicht bewußt war.

Was zunächſt die außereuropäiſchen Waaren betrifft, ſo wurden ſie im Anfange durchgehends als Luxusartikel angeſehen und daher mit hohen Steuern belegt. Die Folge davon war eine große Beſchränkung der Verzehrung dieſer Artikel, die für die wichtigſten derſelben bis auf die neuere Zeit gedauert hat. Hand in Hand mit der Wirkung des Zolls ging nun aber auch der Mangel an Zahlungsartikeln für die transmarinen Länder. Weder das Gold noch das Silber Europas reichte dafür aus; es konnte ein ſtärkerer Conſum jener Artikel erſt dann eintreten, wenn Europa ſeine Bezüge mit Waaren ſtatt mit Geld zahlte. Der ſteigende Conſum erzeugte daher eine ſteigende Production und eine Entwickelung des überſeeiſchen Handels, die wieder auf dieſer Production beruhte. Aus dieſem Wettkampf beider Elemente ging dann die Erkenntniß hervor, daß man diejenigen Stoffe, welche als überſeeiſche Rohſtoffe zu dienen geeignet ſchienen, dem Zoll ganz enthob, um die einheimiſche Production zu fördern; andererſeits breitete ſich allmählich der Gebrauch der transmarinen Nahrungsmittel immer mehr aus, ſodaß ſie bald aus Luxusgegenſtänden zu eigentlichen Verzehrungsgegenſtänden aller Klaſſen wurden.

Dadurch wurde der bisherige Steuerfuß oder Zollsatz auf diese Artikel, der dieselben als reine Genußgegenstände behandelte, irrationell, und unter dem irrationellen Zolle litten Handel und Verkehr, und so bereitete sich hier das erste Gebiet der großen Zollreform vor, welche das 19. Jahrhundert charakterisirt.

Das zweite umfaßte des Verhältniß des Zollwesens zu denjenigen Waaren, welche die verschiedenen Länder Europas erzeugten und in denen sie sich gegenseitig Concurrenz machten.

In Beziehung auf diese Waaren treten die ersten Anfänge einer systematischen Behandlung des Zolls schon deutlich im 16. Jahrhundert auf. Die Grundidee des Mercantilsystems, daß man das Geld als Verwirklichung des Reichthums nicht aus dem Lande gehen lassen dürfe, erzeugte theils directe Verbote für die Einfuhr fremder industrieller Producte, theils auch Prohibitivzölle von einer so großen Höhe, daß sich, sowie der Bedarf nach solchen Waaren eintrat, sofort ein mächtiger Schmuggelhandel der Abschließung der Grenzen gegenüberstellte. Die Wirkung des letztern einerseits und das allmählich sich bahnbrechende Verständniß der wahren Interessen der gewerblichen Production andererseits blieben zwar im vorigen Jahrhundert bei den meisten Artikeln fruchtlos, allein je weiter die Industrie fortschreitet, um so klarer wird es, daß stets eine Production die Bedingung der andern enthält, und zugleich beginnt man zu erkennen, daß kein Staat dem andern immerfort Waaren abkaufen kann, wenn er nicht für seine Waaren in dem letztern wieder Käufer findet. Dennoch erhalten sich die Ideen des Prohibitivzolls noch das ganze vorige Jahrhundert hindurch; erst das gegenwärtige findet hier das weite Gebiet jener tiefeingreifenden Reformen.

Das dritte Gebiet der letztern ist endlich dasjenige, welches wir das der Aufhebung der Binnenzölle nennen. Die Binnenzölle sind im Grunde nichts anderes als die an die Wegegebühren sich anschließenden örtlichen Verzehrungssteuern; allein die unendliche Wiederholung derselben bei allen kleinen Territorien machte sie so hoch, daß die Verkehrsstörungen und Preissteigerungen, die aus ihnen hervorgingen, den Consum in hohem Grade beschränkten. Die Herstellung der Zolleinheit der Staaten nach außen und der völligen Handelsfreiheit im Innern war daher die dritte Aufgabe des 19. Jahrhunderts.

VI. Das 19. Jahrhundert. Der Charakter des Zollweſens in England, Frankreich und Deutſchland.

Man muß nun geſtehen, daß das gegenwärtige Jahrhundert im großen und ganzen die weſentlichſten Punkte der obigen Aufgaben wirklich gelöſt hat. Es iſt ein wahrhaft großartiger Fortſchritt, wenn man die Gegenwart mit der Vergangenheit vergleicht. Allein dennoch ſind die einzelnen Staaten noch weſentlich verſchieden voneinander und wird es nothwendig, ſich ſowol über das Gleichartige als das Verſchiedene hier Rechenſchaft zu geben.

Das erſte und hochwichtige Merkmal aller Zollgeſetzgebungen der Gegenwart beſteht nun unzweifelhaft darin, daß dieſelben, der Idee des einheitlichen Staatslebens folgend, jedes Land als ein einheitliches Productionsgebiet anſehen und daher auch jede innere Verzollung oder jede innere Zollinie vollſtändig aufgehoben haben. Ausnahmen davon kommen nur bei ganz localen Verhältniſſen vor. Zolltarif, Zollordnung, Zollorganismus gelten daher ſtets für ein ganzes Reich; die Provinzialität der Beſteuerung iſt auch auf dieſem Gebiete allenthalben verſchwunden.

Das zweite Merkmal beſteht in der Durchführung des Princips, die wirkliche Erhebung der Zölle den Steuernden ſo leicht als möglich zu machen, um mit der möglichſten Billigkeit dieſer Erhebung die möglichſt geringe Störung des Verkehrs durch die Verzollung zu erzeugen.

Dieſe beiden Momente bilden nun den Grundzug für die Zollverwaltung der Gegenwart; die beiden folgenden charakteriſiren das Zollſyſtem.

Das erſte Merkmal des letztern beſteht darin, daß die rationelle Aufſtellung eines Zollſyſtems für das Zollweſen jeden wichtigen Artikel zum Gegenſtand eines ſelbſtändigen, ſyſtematiſch geordneten und volkswirthſchaftlich begründeten Beſteuerungsſyſtems gemacht hat, indem die beſondern Verhältniſſe jedes Productionsartikels in jedem Lande nach gehöriger Erwägung den Grund für eine ihm eigenthümliche Verzollung abgibt.

Man kann daher ſagen, daß das Zollſyſtem jedes Landes jetzt nur noch in ſeinem oberſten Princip volle Gleichartigkeit der Verzollung aller Artikel enthält. In ſeinem Inhalte dagegen hat

jetzt jeder Artikel sein eigenes System, das auf der genauesten statistischen und volkswirthschaftlichen Untersuchung beruht, und das Zollsystem der neuern Zeit erscheint daher als eine durch eine gemeinsame Grundidee beherrschte äußere Einheit von Verzollungssystemen der einzelnen Waarengattungen.

Daraus ergibt sich, daß nun auch jede Waarengattung ihre eigene Zollgeschichte hat, die natürlich im einzelnen vom höchsten Interesse ist und ohne welche die Geschichte der Gesammtzollgesetzgebung ohne einen bedeutsamen Werth bleibt. Das Studium dieser Zollgeschichte der einzelnen Waarengattungen bildet daher ein wesentliches Moment für das Studium der volkswirthschaftlichen Entwickelung jedes einzelnen Staates. Denn hier ist zugleich der Punkt, wo sich die Verschiedenheit derselben Geltung verschafft.

Während nämlich alle Staaten Europas darin einig sind, den Steuerzoll auf die transatlantischen Nahrungsmittel bestehen zu lassen, aber denselben zugleich so niedrig zu setzen, daß der Verbrauch jener Artikel nicht darunter leidet, sodaß es sich hier nicht um einen Gegensatz der Principien, sondern nur des Steuerfußes handelt, treten sie sich in Beziehung auf den Schutzzoll und die Artikel der europäischen Concurrenz in zum Theil sehr entschiedener Weise entgegen. Das tiefere Verständniß der Nationalökonomie hat gezeigt, daß man in dem Schutzzolle in der That nicht blos die einzelne Production gegen die Concurrenz des Auslandes schützt, sondern, da jede Production in ihren Preisen die Consequenz des gesammten wirthschaftlichen Zustandes eines Volkes ist und wesentlich aus den beiden großen Bedingungen desselben, dem Kapital und der Arbeit, hervorgeht, daß die Aufgabe des Schutzes die wirthschaftliche Selbständigkeit des eigenen Landes gegenüber dem Kapital und dem Arbeitslohne des andern Staates ist. Der Schutz ist daher aus dem mercantilistischen Schutze des Geldes zu einer organischen Verwaltungsmaßregel geworden und das Schutzzollsystem jedes Staates hat damit den specifischen Charakter der Gegenwart angenommen; es ist der Ausdruck der wirthschaftlichen Individualität des Landes geworden, das ihn annimmt. Das ist seine wahre Bedeutung, und vor ihr verschwinden die allgemeinen Phrasen und Forderungen des sogenannten Freihandels, dessen letztes Princip es eben ist, diese

Individualität in ein unterſchiedsloſes wirthſchaftliches Weltleben aufzulöſen, in dem nichts mehr herrſchen ſoll als das Größengeſetz der Kapitalien, das der Freihandel nicht anerkennt. Die poſitive Geſetzgebung über das Gebiet des Schutzzolles hat ſich aber wenig an die letztere Theorie gekehrt, und ſo iſt ein Zollweſen entſtanden, in welchem wir eben jene wirthſchaftliche Verſchiedenheit der europäiſchen Länder in ſo bezeichnender Weiſe wiederfinden, daß es ſchwer iſt, ſeine wahre Bedeutung zu verkennen.

Das Geſetz nun, welches im Sinne dieſer Elemente die Geſtalt des Schutzzollſyſtems beherrſcht, iſt einfach und klar, und was es bisher bewirkt hat, wird es auch weiter bewirken. Die Höhe des Schutzzolles iſt beherrſcht und muß beherrſcht werden von der Größe des auf die Production verwendeten Kapitals, und zwar ſo, daß, je größer das induſtrielle Kapital, je kleiner der Schutzzoll iſt, während der Steuerzoll mit ſeinen Tarifſätzen von dem des Schutzzolles gänzlich unabhängig daſteht.

Danach nun ſind England, Frankreich und Deutſchland in ihrem Zollſyſtem ſowie in der Geſchichte deſſelben leicht zu charakteriſiren.

England hat mit langen Kämpfen, wie ſich ſucceſſive ſein induſtrielles Kapital entwickelt, ſein Schutzzollſyſtem gänzlich aufgegeben, und ſein ganzes Zollweſen erſcheint nur noch als ein Syſtem indirecter Beſteuerung, wobei außerdem die unwichtigen Artikel ſteuerfrei geblieben ſind, da bei ihnen die Zollerhebung mehr koſtet als der Ertrag des Zolles.

Frankreich hat dagegen das Schutzzollſyſtem beibehalten, weil es überhaupt den Standpunkt noch gar nicht überwunden hat, daß der Staat beſondere Fürſorge auf ſeine Production verwenden müſſe; allein das Wachſen ſeines induſtriellen Kapitals hat eine Herabſetzung ſeiner Schutzzölle möglich gemacht, die es jedoch ſtets als ein politiſches Mittel für die Ausdehnung ſeiner Macht gebraucht hat.

Deutſchland und Oeſterreich haben, unter beſtändigen Verſuchen, ihr Zollſyſtem zu vereinigen, das Bewußtſein mit Recht feſtgehalten, daß ihr induſtrielles Kapital noch zu klein und zu jung ſei, um die freie Mitwerbung mit England und Frankreich ſchon jetzt zuzulaſſen. Sie haben daher einen mäßigen Schutzzoll

beibehalten und erwarten die langsame Beseitigung desselben von der Entwickelung der großen Factoren der billigen Production, dem Kapital und der Arbeit. Daneben haben sie als ein wesentliches Element des Fortschrittes ein möglichst niedriges Steuerzollsystem, und es ist kein Zweifel, daß dieser Weg zum Ziele führen wird.

Das Gesammtergebniß dieser Betrachtung ist, daß das Zollsystem noch immer als ein in Bewegung begriffenes erkannt werden muß. Alle Tarife haben nur eine zeitliche, und nur die allgemeinen Grundsätze eine dauernde Bedeutung.

Englands Zollgeschichte bei Vocke, „Britische Steuern", S. 281 fg., das Zollwesen der lehnsherrlichen Epoche (295) seit dem 13. Jahrhundert; Anfänge der volkswirthschaftlichen Zölle und Entstehung der großen Productionsepoche im 18. Jahrhundert; damit strenges Schutzzollsystem seit der Zollordnung 1787. Mit unserm Jahrhundert Beginn der Reformperiode; Kampf gegen die Getreidezölle; Sieg der freien Richtung mit Robert Peel; erster Tarif von 1842; noch stark mit Schutzzöllen vermischt; erst 1853 der Tarif des Steuerzollsystems unter Aufhebung des Zolles nach 113. Artikel; die Custom Tarif Act 16, 17, Vict. 107; darauf folgt der Vertrag mit Frankreich und seine Zollherabsetzungen 1860, sodaß jetzt kaum noch Spuren des Schutzzollsystems vorhanden sind; der Tarif bei Vocke, S. 326. Gleichzeitig eine Ordnung der Zollverwaltung in der Custom consolidation Act von 1853, in der gegen 1500 alte Gesetze aufgehoben werden; Recht der Civilklage, jedoch mit Beschwerde an das Generalsteueramt; s. Darstellung bei Gneist, „Englisches Verwaltungsrecht", II, S. 800.

Die eigentliche Zollgeschichte Frankreichs beginnt mit den beiden Gesetzen Colbert's von 1664 über die Binnenzölle (les cinq grosses fermes) und von 1667 über die Grenzzölle, mit strengem Schutzzollprincip. Diese Gesetze blieben, bis die Assemblée constituante durch Gesetz vom 5. Nov. 1796 alle Binnenzölle aufhob und nun einen Tarif für Grenzzölle erließ (15. März 1791) mit gemäßigtem Schutzzoll (5, 10, 15 und 20 Proc.). Die Entwickelung der englischen Industrie aber ließ diesen Zollfuß bald als zu gering erscheinen; Napoleon hob den Handel mit England gänzlich auf (1806), und selbst der erste Tarif der Restauration von 1814 war ein strenger Schutzzolltarif, der dann 1816—1822 und 1825 auch auf die landwirthschaftlichen Producte ausgedehnt wurde. 1832 traten Erleichterungen ein, Transitrechte und entrepôts; doch erst das Zollgesetz vom 2. Juli 1836 gehört der rationellen Epoche unsers Jahrhunderts. Es hob die bisher bestandenen Verbote (13) auf, und das Gesetz vom 7. Juli 1836 mäßigte den Schutzzolltarif; doch war

derſelbe noch ſehr hoch und neben ihm beſtanden viele und harte Ausfuhrzölle, die zwar durch Geſetz vom 6. Mai 1841 gemäßigt, aber nicht beſeitigt, ja ſogar durch Geſetz vom 11. Juni 1845 noch verſchärft wurden. Ein heftiger Angriff auf das Schutzzollſyſtem unter der Republik erlag dem Widerſtande des Schutzzolles (Block, „Douanes") und das alte Schutzzollſyſtem, wie es damals in keinem Lande Europas, mit Ausnahme Rußlands, beſtand, erhielt ſich auch noch unter dem zweiten Kaiſerreiche. Man kann nun unbedenklich ſagen, daß nicht das beſſere Verſtändniß, ſondern die Politik den Bruch mit dieſem Syſtem hervorgebracht hat. Dieſer fand ſtatt zuerſt in dem Vertrage mit England von 1860, dann in dem Vertrage mit Preußen 1862 und dem Zollverein 1863. Damit beginnt eine neue Epoche, welche man als die des gemäßigten Schutzzollſyſtems bezeichnen kann. Das Verfahren dagegen, obwol in vielen Punkten gemildert, iſt noch immer ein höchſt ſtrenges, und ſelbſt Hock („Finanzverwaltung Frankreichs", S. 237) kann ſeine Schattenſeiten nicht verdecken.

Was nun die Zollgeſchichte Deutſchlands betrifft, ſo glauben wir auf Falke, „Geſchichte des deutſchen Zollweſens bis zum Abſchluß des deutſchen Zollvereins" (1869), und W. Weber, „Der deutſche Zollverein" (1869) hinweiſen zu dürfen. Mit dem Jahre 1818 und dem preußiſchen ſyſtematiſchen Zollweſen beginnt die Geſchichte der Gegenwart. Der Charakter iſt neben einem verhältnißmäßig niedrigen Steuerzoll ziemlich hoher Schutzzoll, jedoch ohne Verbote; immer größer werdende Nothwendigkeit der Vereinigung der deutſchen Zollgebiete; Verhandlungen und Bildung einzelner Zollvereine ſeit 1828; Abſchluß des deutſchen Zollvereins 1834; von da an gemeinſame Verhältniſſe und Entwickelung des Kampfes um das Schutzzollprincip. Die Zollverwaltung geordnet durch Geſetz vom 23. Jan. 1838. Verbindung mit dem Steuerverein von Hannover und Braunſchweig (ſeit 1834) durch Vertrag vom 7. Sept. 1851, und definitive Organiſation des Zollvereins durch Vertrag vom 4. April 1853. Gleichzeitig Vertrag mit Oeſterreich vom Febr. 1853 als Vorbereitung für die engere Verbindung deſſelben mit dem Zollverein. Dieſer Vertrag jedoch beſeitigt durch den franzöſiſchen Handelsvertrag vom 29. März 1862, deſſen Inhalt jetzt den Kern des deutſchen Zollſyſtems bildet.

Oeſterreich ging langſamer vorwärts. Bis zum Jahre 1851 beſtand die alte Zollordnung von 1838 mit Binnenzöllen, Verboten und Prohibitivzöllen und einem vernichtenden Kampfe des Schleichhandels gegen dieſelben. Die neue Epoche beginnt 1851; Grundgedanke iſt die Gleichſtellung mit dem Vereinszollweſen, was auch durch den Vertrag von 1853 und den neuen Zolltarif deſſelben Jahrs erreicht wird, bis 1862 der Bruch dieſes Vertrages die Aufſtellung eines neuen Tarifs nöthig macht, der übrigens nicht

weſentlich von dem alten abweicht und neben einem rationellen Steuerzolltarif, der leider nur noch zu viele untergeordnete Artikel enthält, einen gemäßigten Schutzzolltarif feſthält. Unter Herrſchaft deſſelben eine raſche und ſtetige Entwickelung der Induſtrie, und bei manchem Zweifel im einzelnen und ganzen volle Anerkennung des gewonnenen Standpunktes. — Die Fragen für Deutſchland und Oeſterreich liegen gegenwärtig, abgeſehen von der Einheit ihres Zollweſens, die mehr durch den Steuer- als durch den Schutzzoll ſchwierig iſt, in den einzelnen Gebieten der Induſtrie, ihren Lebensbedingungen und ihrer Schutzbedürftigkeit.

H. Die Wohnungsſteuer.

Die Wohnungsſteuer hat zu ihrem Zwecke, die Wohnung als Mittel des perſönlichen Unterhalts zu beſteuern. Sie ſchließt daher alle Baulichkeiten aus, welche als Betriebsmittel irgendeines wirthſchaftlichen Unternehmens zu betrachten ſind; man kann ſagen, daß ſie ſich nur auf die hauswirthſchaftliche Wohnung bezieht.

Die Steuerquelle der Wohnungsſteuer iſt ihre Einwirkung auf die perſönliche Arbeitskraft; die Steuerkraft des Verbrauchs, der im Wohnen liegt, beruht darauf, daß einerſeits Maß und Art der Wohnung durch das Einkommen bedingt werden, andererſeits die Wohnung wieder die Arbeitskraft erhöht.

Das Steuerobject iſt die häusliche Wohnung, wie ſchon bemerkt. Die Steuereinheit kann, um für alle Wohnungen eine gleiche zu ſein, nur durch Reducirung des Werths der Wohnung auf den üblichen Miethzins gefunden werden, und zwar theils durch Schätzung, theils durch Angabe des Miethbetrags. In dieſem Miethbetrage wird die Steuereinheit dann entweder das Hundert oder die Hauptlandesmünze ſein. Der Steuerfuß wird geſetzt, indem man den Miethzins, den der Wohnende zahlt oder ſich berechnet, als einen Theil ſeines Roheinkommens betrachtet und von dieſem Roheinkommen gewiſſe Procente oder einen Zuſchlag zur Landeshauptmünze als Steuerfuß beſtimmt. Die Annahme von Thüren und Fenſtern als Steuereinheit und die Auflage eines beſtimmten Betrags auf Thür und Fenſter als Steuerfuß, der wieder je nach Zahl und Stockwerk verſchieden berechnet wird, führt nicht blos zu einer auf der zufälligen Einrichtung

der Häuſer beruhenden und deshalb ungleichmäßigen Beſteuerung, ſondern wirkt auch namentlich durch das Aufgeben der Fenſter durchaus ſchädlich auf die Geſundheit.

Die Steuererhebung iſt dem Princip nach ſehr einfach. Sie muß von dem Miether oder dem Hausherrn geſchehen, wenn dieſer ſein eigenes Haus bewohnt. Die Grundlage der Steuerbemeſſung iſt naturgemäß mit derjenigen der Häuſerſteuer ſchon gegeben (ſ. oben). Es iſt kein Grund, dem Princip nach die Zahlung derſelben von dem Vermiether auszuſchließen; allein es iſt gewiß, daß, wenn man einmal eine beſondere Wohnungsſteuer als Verbrauchsſteuer anerkennt, dieſe Wohnungsſteuer nur direct von dem Miether bezahlt werden darf, damit ſie nicht als Mittel der Erhöhung der Miethe vom Vermiether benutzt werde.

Die entſcheidende Frage iſt nun aber hier unzweifelhaft die, ob überhaupt eine Wohnungsſteuer neben einer rationellen Hausſteuer noch beſtehen kann und ſoll, oder ob ſie nicht durch die Hausſteuer ſelbſt verſchwindet.

Nun iſt es klar, daß die Hausſteuer die Steuer vom Kapital iſt, die Wohnungsſteuer die Steuer vom Verbrauche, wie ſich Grundſteuer und Verzehrungsſteuer unterſcheiden. Die Wohnungsſteuer wird daher im Princip von dem Reinertrage des Erwerbs desjenigen entrichtet, der die Wohnung gebraucht, die Hausſteuer vom Ertrage des in der Wohnung vorhandenen Kapitals. Dem Princip nach ſind es daher unzweifelhaft zwei ſehr verſchiedene Steuern, die ſelbſt bei ganz gleicher Steuereinheit einen ſehr verſchiedenen Steuerfuß haben und haben müſſen.

Allein in der Wirklichkeit wird allenthalben, wo jemand regelmäßig ſein eigenes Haus bewohnt, die Berechnung und Erhebung beider Steuerarten, der Häuſer- und der Wohnungsſteuer, zuſammenfallen. Nur da, wo ſich regelmäßig die Miethe vom Beſitze trennt, wird eine beſondere Beſteuerung der Wohnung mit beſonderer Berechnung des Steuerfußes und beſonderer Zahlung thunlich ſein. Und es ergibt ſich daher, daß ſich auch hier zwei Standpunkte ſcheiden.

Da, wo der Beſteuerte ſein eigenes Haus bewohnt, ſoll die Miethſteuer *nicht* ſelbſtändig erſcheinen, ſondern die Beſteuerung des Verbrauchs ſoll hier in der Hausklaſſenſteuer mit ſteigendem Steuerfuß enthalten ſein, weil ſich der perſönliche Verbrauch von

dem Bedürfniß der Production nicht scheiden läßt und daher auch die Besteuerung beider nicht geschieden werden kann.

Wo dagegen die Wohnung vermöge der Miethe als selbständiger Verbrauch auftritt, kann auch die Besteuerung selbständig erscheinen. Und hier bildet sich nun auf Grund der Thatsache, daß die eigentliche Familienwohnung zugleich das Einkommen des Miethers bezeichnet, der Gedanke aus, den Steuerfuß dieser Steuer so hoch zu setzen, daß er zugleich einen Theil der allgemeinen Einkommensteuer bildet. Das ist namentlich der Fall in Frankreich bei der Contribution mobilière, welche mit der Contribution personnelle verbunden ist und zusammen mit der Contribution des portes et fenêtres die Wohnungssteuer Frankreichs bildet, ein System, dem auch Belgien und Holland gefolgt sind. Englands inhabited houses duty ist gleichfalls eine Verbindung der Haus- und Wohnungssteuer. Preußen hat das System der letztern sehr hoch gegriffen, aber mit Recht Klassen und einen progressiven Steuerfuß eingeführt. Oesterreich dagegen hat sie als Gemeindesteuer, die von dem Hausherrn gezahlt, aber von dem Miether getragen wird, in vielen Städten durchgeführt. Offenbar ist das letztere im Princip das allein Richtige. Nur müssen dabei gewisse Gesichtspunkte festgehalten werden. Zuerst darf man diese Steuer nur in größern Städten anwenden. Zweitens soll sie nie auf die kleinern Wohnungen Anwendung finden; jede Wohnung von nur zwei Zimmern und Nebenräumen sollte steuerfrei sein. Drittens ist es nothwendig, Miethklassen einzurichten, statt als Einheit die Decimalstelle des Miethpreises anzunehmen und einen Procentsatz aufzustellen, da hier die Gleichheit des Steuerfußes wieder zur Ungleichheit der Steuerhöhe wird. Endlich müssen stets die örtlichen Verhältnisse für den Steuerfuß maßgebend sein und derselbe im umgekehrten Verhältniß zur Häusersteuer stehen, sodaß der erstere niedrig wird, wenn die letztere hoch ist und umgekehrt.

Die Gesetzgebungen sind unklar, weil der Unterschied der Wohnungssteuer von der Häusersteuer nicht klar geworden ist. Der französische impôt mobilier, der mit dem impôt personnel eingezogen wird, hat allerdings den wahren Charakter der Wohnungssteuer als Verbrauchssteuer, verliert aber die Reinheit seiner Bestimmung eben durch die Verbindung mit dem impôt personnel. Hock, S. 145 fg.

Vgl. Parieu, „Traité des impôts", II, 129, der das Weſen der Gebäudeſteuer nicht zu ſcheiden vermag. In England iſt auch hier durchaus keine Klarheit; die Hausſteuer (ſ. oben) iſt im Grunde Wohnungsſteuer, im Effect Grundſteuer, während die Thür- und Fenſterſteuer umgekehrt wirkt. Hübner, a. a. O., S. 34. Das „Preußiſche Handelsarchiv", Nr. 32, 1858, führt noch eine bei Hübner fehlende Ziegelſteinſteuer auf, die auch als vollkommen irrationelle Steuer bezeichnet werden muß. Sie gehört jetzt unter die alten, aufgehobenen Excises. Vocke, S. 398, nebſt der Glasacciſe u. a. Die belgiſche und niederländiſche Steuer bei Rau (§. 426) hat den Charakter der franzöſiſchen. In Deutſchland ſind die Wohnungsſteuern als Staatsſteuern mit Recht verſchwunden und kommen nur noch, wie in Oeſterreich und Preußen, als ſtädtiſche Steuern vor, aber auch hier mit dem gleichen Steuerfuß, was dann in der That eine ungleiche Beſteuerung ergibt und wol nothwendig zu einem Klaſſenſteuerfuß führen wird als der einzigen rationellen Steuerform. Sehr gute Darſtellung bei Hoffmann, a. a. O., S. 237. Danach tragen die großen Wohnungen von der ganzen Steuer etwa 5 Proc., die beſſern Wohnungen des Mittelſtandes 11 Proc., der eigentliche Mittelſtand (Miethe von 200—500 Thlrn.) 31 Proc., der niedere Mittelſtand (Miethe von 100—200 Thlrn.) 23 Proc., die höhere Stufe der niedern Klaſſe (Wohnungen von 50—100 Thlrn.) 17 3/4 Proc., die übrigen 8 Proc. In Oeſterreich hat ſie einfach den Gulden als Steuereinheit; Steuerfuß in Wien 4 Fl. = 4 Proc. Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 483, mit guten Angaben, doch zum Theil Verſchmelzung mit der Häuſerſteuer.

I. Die Beſteuerung des geiſtigen Verbrauchs (Zeitungsſteuer).

Das geiſtige Leben iſt zwar auf allen Punkten auf das innigſte mit dem materiellen verbunden, aber wie es einerſeits ſeine ſelbſtändigen Producte in der wirthſchaftlichen Welt hat, ſo hat es andererſeits auch einen ſelbſtändigen Verbrauch, der einem ſelbſtändigen Bedürfniß entſpricht, dadurch einen Erwerb abgibt und mithin eine ſelbſtändige Steuerquelle darbietet. Auf dieſer Grundlage beruht der Grundſatz, daß dieſer geiſtige Verbrauch einer ſelbſtändigen Steuer unterzogen werden könne.

Die formale Richtigkeit dieſes Satzes iſt klar. Geht man aber einen Schritt weiter, ſo muß man geſtehen, daß dieſe Beſteuerung die irrationellſte aller Conſumtionsſteuern iſt und daß unſere Zeit mit vollem Rechte gegen dieſelbe ankämpft.

Zuerſt muß man zu dem Ende die Beſteuerung des Erwerbes, der durch geiſtige Production geſchieht und den wir vollkommen gerechtfertigt finden, von derjenigen des Products trennen, die wir eben für falſch halten müſſen. Es iſt gar kein Grund, den Erwerb durch geiſtige Thätigkeit nicht zu beſteuern und daher die Verleger und Redacteure einer Zeitſchrift u. ſ. w. gerade ſo gut mit der Erwerbſteuer zu belegen, wie den Gehalt der Beamteten, oder der Aerzte und Advocaten. Allein um dieſe Steuer handelt es ſich hier nicht, ſondern um die Beſteuerung des einzelnen Products dieſer Thätigkeit, wo daſſelbe in den Conſum eintritt. Und gegen dieſe muß die Wiſſenſchaft ſich erklären.

Denn erſtlich iſt es abſolut unmöglich, eine auch nur annähernd richtige Einheit zu finden, da z. B. ein Bild oder Kupferſtich mit einem gedruckten Blatte gleichgeſetzt werden muß. Ebenſo unthunlich iſt die Aufſtellung eines auch nur annähernd gleichartigen Steuerfußes, oder endlich die Gewißheit der Erhebung der Steuer von dem betreffenden Product. Zweitens aber, was ſchon viel wichtiger iſt, iſt die Anwendung dieſer Steuer überhaupt nur bei ganz einzelnen Producten thunlich. Das nun ſind die Zeitungen. Die geſammte Beſteuerung des geiſtigen Verbrauchs hat ſich daher auf die Zeitungsſteuer reducirt. Es iſt aber gar kein Grund für dieſe Beſchränkung vorhanden, da jedes geiſtige Product ebenſo der Verbrauchsſteuer unterworfen werden ſollte, und eigentlich noch mehr, indem die Zeitungen in der That die tägliche Nahrung des Geiſtes im Volke und ein allgemeines Element der Bildung geworden ſind. Und daran ſchließt ſich der dritte Grund gegen dieſe Steuer, der zuletzt entſcheidend iſt. Der Werth der Bildung iſt ein ſo großer, daß er mit keinem Opfer zu hoch bezahlt werden kann. Wer ſie ſtört, greift den eigentlichen Lebenskern der Productivität des Volkes an. Es iſt in der That ein Unding, wenn ein Staat Summen *zahlt*, um Schulen zu errichten, während er Steuern *nimmt* von dem, der ſich durch die Preſſe im reifern Lebensalter weiterbilden läßt. Die Erkenntniß dieſer Widerſprüche hat noch dahin geführt, daß man die Bildungszeitſchriften und Fachblätter von der Steuer befreit, während man die Tagespreſſe beſteuert. Natürlich ſteigt die Verkehrtheit dieſer Beſteuerung in dem Grade, in welchem der Steuerfuß ſteigt; am verkehrteſten iſt die Beſteuerung des einzelnen Exem-

plars ohne Rückſicht auf ſeinen Umfang. Es iſt kaum ein Zweifel, daß eine nach Umfang, Bogenzahl und Abſatz eingerichtete Erwerbſteuer vollſtändig genügen wird, um die bisherige Form dieſer Steuer zu erſetzen.

Ein ganz anderer Standpunkt tritt allerdings dann ein, wenn man den Stempel der Zeitungen als Zahlung des Poſtportos auferlegt und mithin den Localabſatz unbeſteuert läßt, während die Poſtverſendung entweder ganz frei wird (bis 8 Loth in England) oder ſehr niedrig angeſetzt wird. Hier iſt ohne Zweifel die Sache an ſich ganz richtig, da der Stempel nichts anderes wird als eine Erhebung der Poſtgebühr. Allein andererſeits iſt die Form nicht zweckmäßig, da eine Zeitungspoſtmarke weit praktiſcher erſcheint, leichter geſehen wird und ihre Anwendung dem Staate nichts koſtet. Mehr oder weniger haben die Finanzgeſetzgeſetzgebungen den letztern Standpunkt angenommen; nur hat die Verminderung des Portos nicht immer die Stempelſteuer hinreichend herabgeſetzt, ſodaß das an ſich richtige Princip durch ſeine Ausführung illuſoriſch geworden iſt. In wenig Gebieten der Beſteuerung aber nimmt der Conſum in dem Grade zu, in welchem die Steuer herabgeſetzt wird, als gerade bei den Zeitungen. Daher ſoll auch der Portoſtempel bei Zeitungen auf ſein geringſtes Maß der Poſtgeſtehungskoſten herabgeſetzt werden.

England: urſprünglich doppelte Beſteuerung der geiſtigen Producte: theils als Zeitungsſtempel, theils als Papieracciſe. I. Die Geſchichte des engliſchen Zeitungsſtempels bei Vocke, S. 250 fg. Definitive Reducirung deſſelben auf den Portoſtempel und Freiheit des Localabſatzes erſt 1855 eingeführt. II. Aufhebung der Papieracciſe nach langen Kämpfen definitiv erſt im Jahre 1861. Vocke, S. 394. In Frankreich beruht die Beſteuerung der Zeitungen auf dem Grundſatze des Dimenſionsſtempels (ſ. oben, Stempelweſen), mit ſteigendem Steuerfuß; der Stempel kann zugleich Portoſtempel ſein und ſteigt dann bei jedem Bogen von 0,72 Quadratmeter bis 6 Cent. Hock, „Finanzweſen Frankreichs", S. 194. Auch in Preußen langer Kampf. Einführung des Zeitungsſtempels erſt durch Geſetz vom 7. März 1852. Das Geſetz vom 2. Juni 1852 führte denſelben wieder ein, nachdem er inzwiſchen vom 1. Jan. 1849 aufgehoben war, und dehnte ihn auf faſt alle periodiſchen Schriften aus. Das Geſetz vom 29. Juni 1861 hat denſelben ſehr geändert, das Geſetz vom 26. Sept. 1862 ihn definitiv regulirt. Grundſatz: Steuerfreiheit zwar jeder Bogen, aber Steuermaximum $2\frac{1}{2}$ Thlr.,

und Steuerminimum 4 Sgr. für jedes Exemplar; Steuerobject: Zeitungen, die mehr als einmal monatlich erscheinen; die Steuer ist bei besteuerten Blättern vom Postporto abzuziehen. (Wozu die Complication?) In Oesterreich Einführung des Zeitungsstempels mit 1 Kr.; dafür gleiches und geringes Postporto. Warum trägt der Localabsatz dennoch höhere Steuer, wenn der Stempel das Porto zum Theil deckt? — Uebrigens dürfen wir hier schließlich bemerken, daß wir unsere Auffassung in der ersten Auflage fast ganz aufgegeben haben, wie der Leser leicht erkennen wird.

K. Die Besteuerung des Luxus. (Die directe Luxussteuer und der qualitative Steuerfuss der indirecten Steuern.)

Die Aufwand- oder Luxussteuern bilden den naturgemäßen Uebergang von den Verbrauchssteuern zu den Einkommensteuern. Sie sind die Besteuerung des im Verbrauche erscheinenden reinen Einkommens. Sie sind daher nur in ihrer Form, vermöge ihres Anschlusses an den Verbrauch, zu der Gruppe der Verbrauchssteuern hinzuzurechnen; ihrem Inhalte nach gehören sie der folgenden Gruppe an.

Die Steuerquelle bei den Luxussteuern ist demnach das Reineinkommen, welches in dem Luxus erscheint. Die Steuerkraft ist dem Princip nach eine sehr große, da der ganze Luxus als Reineinkommen gerechnet wird. Das Steuerobject ist wenigstens dem Princip nach jeder Gegenstand, der als Luxusgegenstand angenommen wird; der Regel nach werden Steuerobject und Steuereinheit dabei zusammenfallen. Der Steuerfuß ist im Verhältniß zum Preise des Steuerobjects oder zum Preise seiner Unterhaltung zu bestimmen. Die Steuerumlegung muß amtlich oder durch Einbekenntniß geschehen. Die Steuerzahlung geschieht terminweise.

An sich erscheinen demgemäß die Luxussteuern als eine durchaus rationelle Steuerform. Bei genauerer Betrachtung aber wird sich dieses ganze Gebiet als ein vollkommen unhaltbares ergeben, und in der That verschwinden auch die letzten Reste der Luxussteuern mehr und mehr aus jedem rationellen Steuersystem.

Um nun das richtig zu verstehen, muß man eine Unterscheidung machen, welche der bisherigen Behandlung fehlt, die Unterscheidung der directen Luxussteuer und des qualitativen Steuer-

fußes der indirecten Steuer, als der beiden Formen, in denen die indirecte Besteuerung den Luxus der Steuer unterzieht.

Die *directe* Luxussteuer nennen wir diejenige, welche einen bestimmten Genußgegenstand als Object erklärt und ihn mit einer bestimmten Steuer belegt.

Diese Steuer erscheint nun als eine vollkommen irrationelle.

Schon der Begriff des Luxus ist keineswegs klar genug, um ihn einer Besteuerung zu Grunde legen zu können. Die Gegenstände des Luxus sind für den einen ein bloßes Genußmittel (Pferde, Equipagen), für den andern ein Betriebskapital. Der Gegenstand deutet deshalb bei dem einen auf ein Reineinkommen, bei dem andern nicht. Es ist ferner durchaus ungewiß, ob da, wo der Gegenstand auch ganz gewiß ein reines Genußmittel ist, demselben ein wirkliches Reineinkommen zu Grunde liegt. Endlich ist es unmöglich, selbst unter der Voraussetzung, daß man den Genuß und sein Reineinkommen finden und selbständig neben dem Verbrauche hinstellen könnte, denselben zu messen. Die directe Luxussteuer muß daher mit sehr wenigen Ausnahmen als eine Steuer angesehen werden, die sich nur als einen unvollkommenen Stellvertreter der Einkommensteuer einerseits und als eine ebenso unvollkommene Verwaltungsmaßregel gegen die Verschwendung in der Privatwirthschaft andererseits erklärt. Dazu kommt, daß sie nur wenig einträgt, was darauf beruht, daß nur ein sehr kleiner Theil des Luxus überhaupt von ihr erreicht wird und daß ihre Umlegung fast ohne Ausnahme mit den größten Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Aus allen diesen Gründen kann das gänzliche Verschwinden der Luxussteuern aus den Steuersystemen nur als Fortschritt betrachtet werden.

Wesentlich anderer Natur ist nun allerdings die *indirecte* Besteuerung des Luxus, welche in der Erhöhung des Steuerfußes der Verbrauchsgegenstände je nach ihrer Qualität oder dem qualitativen Steuerfuße der indirecten Besteuerung erscheint. Während die eigentliche oder directe Besteuerung des Luxus fast allenthalben verschwunden ist, ist diese indirecte vielmehr nicht blos anerkannt, sondern zu einem integrirenden Theile des ganzen indirecten Steuersystems geworden. Wir haben denselben bereits oben genauer bezeichnet, und es ist kein Zweifel, daß dieser Steuerfuß als ein durchaus rationeller bezeichnet werden muß. Derselbe

erſcheint, wie wir geſehen, theils in der Verzehrungsſteuer, namentlich in dem Steuerſyſtem der örtlichen Steuern als höhere Acciſe der feinern Nahrungsmittel, theils in den Productions- und Abſatzſteuerfüßen, theils in den Zöllen als höherer Zollſatz der beſſern Waaren, theils auch in den Monopolen als höherer Verkaufspreis der Producte, theils in der Wohnungsſteuer als höherer Steuerfuß größerer Familienwohnungen. Aber auch hier muß entſchieden feſtgehalten werden, daß dieſer qualitative Steuerfuß nicht im Stande iſt, den Ueberſchuß des Einkommens, das eigentliche und ſelbſtändige Reineinkommen, ausreichend zu beſteuern. Hier beginnt daher ein neues, das dritte Gebiet des Steuerweſens in der eigentlichen Einkommenſteuer.

Während wir nun für die Beſteuerung des Luxus durch den Qualitätsſteuerfuß auf die Darſtellung der indirecten Steuerarten verweiſen, läßt ſich über die directe Luxusſteuer nicht viel ſagen. Nur England hat eine ſolche noch als ſelbſtändige allgemeine Steuer in ſeinen ſog. Assessed Taxes (Kutſchen, Pferde, Wappen, Dienſtboten, Haarpuder, Hundeſteuer, Hüte, Handſchuhe, Uhren). Vocke, S. 464 fg. Die Geſchichte des Wortes und ſeiner Bedeutung iſt nur inſofern von Intereſſe, als ſich aus derſelben Begriff und Inhalt der Einkommenſteuer entwickeln. Vgl. Rau, III, §. 421. Man kann Hoffmann's Darſtellung und Kritik (L. v. d. Steuern, S. 225—236) als das Beſte anſehen, was bisher darüber geſagt iſt, namentlich über die preußiſche Conſumtions- und Luxusſteuer von 1810, die ſchon ſeit 1814 nicht mehr erhoben wird, ebenſo die Steuer auf Gold, Silber und Juwelen durch Geſetz vom 12. Febr. 1809. Indeß läßt ſich die directe Luxusſteuer doch als örtliche (ſtädtiſche) Steuer für gewiſſe Dinge, namentlich für Hunde, wol rechtfertigen; die Hundeſteuer beſteht daher auch an manchen Orten, wie z. B. in allen großen Städten Oeſterreichs.

Viertes Hauptstück.

Die Einkommensteuer.

I. Der reine Begriff der Einkommensteuer.

Die dritte Grundform der Steuer ist die Einkommensteuer. So klar und einfach, wie die andern Steuerarten sind, so schwierig ist diese letztere. Bei allen andern ist man sich über die Motive und das Maß, bei dieser aber auch über die Sache selbst nicht einig. Es ist daher durchaus nothwendig, zuerst den formalen Begriff derselben festzustellen und dann ihn von den verwandten Erscheinungen zu scheiden, um zu seinem specifischen Inhalte zu gelangen.

Zu dem Ende muß man davon ausgehen, daß *jede Steuer eine Einkommensteuer* ist. Es gibt gar keine Steuer, die nicht im Princip wie im Effect das Einkommen träfe. Wenn man daher von einer Einkommensteuer im Unterschiede von allen andern Steuern überhaupt reden will, so kann dieselbe sich nur auf *denjenigen Theil* des Einkommens beziehen, der von den directen und indirecten Steuern nicht blos nicht getroffen *wird*, sondern auch *nicht getroffen werden kann*. Denn es ist klar, daß, wenn eine directe oder indirecte Steuer das Einkommen nicht trifft, für das sie bestimmt ist, so wird eine Steuer, welche diesen Mangel ersetzt, in der That nur als subsidiäres Mittel für die betreffende Steuer gelten können, mit der besser eingerichteten Steuer verschwinden und ihrem Wesen nach eine eigene Erhebungsform, nicht aber eine eigene Art der Steuer sein. Es kommt mithin, um von der Einkommensteuer als selbständiger Steuerart reden zu können, darauf an, zu bestimmen, welche Steuerquelle für die bisherigen Steuern überhaupt nicht getroffen werden *könne*. Zu dem Ende muß man sich allerdings auf einen allgemeinern als den blos wissenschaftlichen Standpunkt stellen. Derselbe ist im Grunde sehr einfach.

Die Wirthschaft, das individuelle Güterleben, besteht aus zwei Elementen. Das eine derselben sind alle *einzelnen* Factoren des Gutes, Stoff, Arbeit, Product, Consumtion u. s. w.

Das zweite dagegen ist eben die lebendige Kraft des Individuums, welche diese Factoren als ein Ganzes zusammenfaßt und sie zu einem lebendigen Körper geistig vereinigt. Es ist kein Zweifel, daß beide Elemente wesentlich verschieden sind. Es ist niemand ungewiß, daß dasselbe Kapital und dieselbe persönliche Arbeitskraft u. s. w. in der Hand zweier verschiedener Menschen sehr verschiedene Resultate ergeben. Das ist die freie und bei allen Menschen verschiedene Individualität, welche das bewirkt; das Resultat aber ist das wirthschaftliche Einkommen, welches jene erstere erzeugt; und so sehen wir auch hier das Geheimniß, daß die Persönlichkeit das zuletzt Maßgebende für das Unpersönliche, der Mensch der Herrscher für das Kapital und sein Werden ist. Es ist nicht möglich, das nicht zu erkennen.

Nun ist es die Aufgabe der directen wie der indirecten Steuern, niemals die individuelle Wirthschaft im ganzen, sondern immer nur die einzelnen Factoren derselben zu besteuern, sei es das Kapital und seine Grundformen, sei es den Menschen als natürlichen Consumenten. Ein großes Gebiet des Einkommens ist daher bei beiden Steuern unbesteuert; es ist dasjenige, welches eben durch diese Individualität des wirthschaftlichen Mittelpunktes, die Persönlichkeit als solcher, geschaffen wird. Dieses Einkommen, bedingt durch die letztere, kann daher auch als selbständiger Theil des Gesammteinkommens gedacht werden, das ist, eine selbständige Steuerquelle sein; und diejenige Steuer, welche auf dieser selbständig gedachten Einkommens- oder Steuerquelle beruht, ist die eigentliche Einkommensteuer.

Dieser Begriff der Einkommensteuer scheint sehr abstract zu sein; in Wahrheit ist er es weder weniger noch mehr als der der Kapital- oder Consumtionssteuer u. s. w. Die Thatsache eines solchen Einkommens ferner ist so alt wie die Welt; die Nothwendigkeit der Besteuerung läßt sich kaum bestreiten; und dennoch ist nicht blos der Begriff, sondern auch jedes einzelne Moment derselben so unklar und bestritten, daß wir den Grund aller Zweifel von vornherein anderswo, als in der Sache selbst, suchen müssen. Und wieder müssen wir einen Schritt weiter gehen.

In der That nämlich hat die Selbständigkeit dieser Steuerquelle eine große Voraussetzung, welche zugleich die Grundlage

ihrer ganzen Geschichte ist. Es ist das höhere Wesen der Individualität, daß sie, um sich in ganzer Bedeutung auch wirthschaftlich zu entfalten, der Freiheit bedarf. Wo sie fehlt, treten rechtliche und ständische feste Ordnungen an die Stelle der vollen Bethätigung der innern Kraft der Persönlichkeit, und die Differenz zwischen den Menschen verschwindet mit der Differenz zwischen dem Einkommen derselben Klassen oder Stände. Erst bei völliger rechtlicher Freiheit kann der Einzelne leisten, was er vermag. Aber diese Freiheit fordert wieder ein wirthschaftliches Substrat, das ihr entspricht. Das ist nicht das gegebene Güter- oder Werthkapital in seiner festen Größe, sondern das freie Kapital, das sich von seinem Besitzer loslöst, um sich dem zu übergeben, der mit ihm erwerben kann. Dies ist es, was wir das Wesen des Credits nennen. Die Entwickelung des Credits muß daher zur Entwickelung der rechtlichen Erwerbsfreiheit hinzutreten, um jenes individuelle Einkommen erkennbar zu machen. Je weiter beide ausgebildet sind, je bestimmter tritt daher auch die selbständige Steuerquelle auf, die wir oben bezeichneten, und mit ihr das Bedürfniß ihrer selbständigen Besteuerung. Und so folgt, daß die Einkommensteuer zur Voraussetzung ihrer vollen Entwickelung die zwei Dinge hat, die wir jetzt bezeichnen können, die Gewerbefreiheit und die Organisation des Credits. Ohne sie ist sie organisch unmöglich, durch sie organisch nothwendig. Und jetzt wird es klar sein, weshalb gerade unsere Zeit den Gedanken an die eigentliche Einkommensteuer als den unserm Jahrhundert specifisch angehörigen erfaßt hat; die Einkommensbesteuerung, möge sie nun in welcher Form immer auftreten, ist das Steuergebiet unserer Gegenwart und Zukunft; so gewiß sie in allen frühern Jahrhunderten unmöglich war, so gewiß wird sie mehr und mehr die Hauptsteuer der Zukunft werden.

Nur muß man sich die Sache nicht so denken, wie es eine gewisse Reihe von Vorstellungen gethan, als könnte sie je die directen und indirecten Steuern überflüssig machen und die alleinige Steuer werden. Schon ihr eigentlichster Begriff schließt das aus. Die Individualität kann nie ohne die Elemente der Production und Consumtion zur Entwickelung gedeihen; sie kann auch nie die Macht derselben ganz bewältigen; sie bleiben unter allen Verhältnissen selbstwirkende Factoren des Einkommens und müs-

ſen daher als ſelbſtändige Steuerquellen der directen und indirecten Steuer unterliegen. Es wird daher ewig dieſe beiden Kategorien der Steuer geben; nicht um ihre Beſeitigung kann es ſich jemals handeln. Wohl aber iſt das die Frage, *in welchem Maße* ſie künftig neben der Einkommenſteuer an der Steuerlaſt theilnehmen ſollen. Und geſtehen wir es aufrichtig, unſere heutige Zeit iſt noch nicht fähig, darüber ein endgültiges Urtheil zu fällen. Daher denn auch die große Unſicherheit in der Beſtimmung deſſen, was man als Einkommenſteuer bezeichnet, die Verwechſelung, die Vermengung der Begriffe und Bezeichnungen, die in der ganzen Finanzwiſſenſchaft hier am bedeutſamſten hervortritt. Es iſt aber zugleich von hohem hiſtoriſchen Intereſſe, die verſchiedenen Formen zu charakteriſiren, in denen man ſich eine „Einkommenſteuer" gedacht und ſie zu verwirklichen verſucht hat. Mitten auf dem Wege zum Ziele ſteht unſere unmittelbare Gegenwart.

Es iſt das ſchwierigſte aller Gebiete, die Geſchichte der Literatur der Einkommenſteuer darzuſtellen, weil eben dieſelbe ſtets in ſo enger Verbindung mit dem ganzen Steuerſyſtem aufgefaßt wird, daß man zu keinem Reſultat gelangt. Doch kann man zwei Geſichtspunkte hervorheben, welche gleichſam den Grundzug der verſchiedenen Auffaſſungen bilden. Der eine, ſchon im vorigen Jahrhundert entſtanden und in den gewöhnlichen Lehrbüchern am meiſten vertreten, faßt die Einkommenſteuerfrage als die Frage auf, ob dieſe Steuer *an die Stelle* anderer Steuern zu ſetzen ſei, und kommt zu keinem Reſultat, weil ja jede Steuer eine Einkommenſteuer iſt, und daher die ſtellvertretende Einkommenſteuer ſelbſt wieder nur die *alte* Steuer, nur unter anderm Namen und mit verändertem Syſtem wäre. Die zweite Auffaſſung beruht weſentlich darauf, die Einkommenſteuer mit der *Rentenſteuer* zu identificiren und ſie gleichſam als entwickelte Renteuſteuer zu betrachten — als ob nur der Zins ein Reineinkommen ſei. Daraus ſind die meiſten Geſetzgebungen hervorgegangen, welche namentlich nach dem Muſter der öſterreichiſchen Einkommenſteuergeſetzgebung die Renten- und Erwerbſteuer in *ein* Geſetz zuſammenfaſſen, was wieder auf der engliſchen Income tax beruht. Dieſe Verbindung mit der Rentenſteuer hat dann theils zu eingehenden Forſchungen über das Weſen des Einkommens geführt, unter denen wir die ſchöne Abhandlung von G. Schmoller („Die Lehre vom Einkommen in ihrem Zuſammenhange mit den Grundprincipien der Steuerlehre", Tüb. Vierteljahrsſchrift, 1862) hervorheben, bei der wir nur bedauern, daß er dieſe Unterſuchung nicht auf jede einzelne

Steuer übertragen hat; die eigentliche Einkommensteuer in ihrer Verschiedenheit von den übrigen Einkommensteuern verschwindet dabei, während Nasse und Vocke in ihren bereits angeführten Abhandlungen sie mit der Rentensteuer verschmelzen, was ebenso Judeich, „Rentensteuer im Königreich Sachsen" und Gerstner, „Bairisches Einkommensteuergesetz" in specieller Beziehung auf ihr Gebiet weiter ausführen, ohne den wesentlichen Unterschied zwischen beiden Steuern zu erkennen. Die Vorstellungen von der Nothwendigkeit einer besondern Einkommensteuer wird auch sehr lebhaft gefühlt von andern, wie Quarizius, „Die Einkommensteuer", 1853, Broglio, „Imposta sulla rendita", 1856, während andere, wie Hock, Umpfenbach, Wirth, gar nicht darüber reden, Pfeiffer und Maurus aber zu keinem greifbaren Resultat kommen. Die Literatur ist unter diesen Umständen sehr reichhaltig; die beste Zusammenstellung, jedoch mit besonderer Beziehung auf die vorzugsweise als Einkommensteuer fungirende Rentensteuer, bei Vocke, „Tüb. Vierteljahrsschrift", 1861, nebst der Zusammenstellung der einzelnen deutschen Gesetze, ebendaselbst 1865. Vgl. auch Walcker, „Selbstverwaltung des Steuerwesens", 1869, S. 123 fg. Es ist keine Frage, daß unsere ganze Auffassung davon abhängt, ob man den Begriff des individuellen aber freien Einkommens neben dem des wirthschaftlichen Einkommens, aber als ein selbständiges Element desselben anerkennt. Wir müssen dies festhalten und haben damit unsere frühere Auffassung in der ersten Auflage aufgegeben. Eine andere Besteuerung halten wir nicht für möglich; niemand aber sollte von der eigentlichen Einkommensteuer reden, ohne namentlich das Verhältniß zu den andern Steuerarten in Erwägung zu ziehen und auch durchzuführen, und das ist bisher nicht geschehen.

II. Die verschiedenen Formen der Einkommenbesteuerung.

Das, was wir nun im obigen Sinne als das freie oder individuelle Einkommen bezeichnet haben, kommt nun eigentlich erst im vorigen Jahrhundert gleichzeitig mit der Idee der freien Persönlichkeit und der Forderung nach dem freien Recht auf Arbeit zum Bewußtsein. Es ist der von der strengen ständischen Ordnung sich loslösende Mensch als Quelle des Einkommens überhaupt, der eben deswegen auch als Quelle der Steuerkraft angesehen wird. So entsteht die erste Form, in der die Einkommensteuer in dem ständischen Steuersystem auftritt. Sie bezeichnet den Punkt, wo die neue Geschichte der Steuer sich von der alten ablöst. Und die Schule, die diesen Gedanken zuerst aufstellt, ist

die Physiokratische, die in Quesnay die Idee der einzigen Steuer und in Turgot die Idee der Gewerbefreiheit als droit au travail ausspricht (Ediet von 1776).

Dieser Gedanke der einzigen Steuer auf den Reinertrag des Landmannes ist jedoch noch ebenso sehr eine directe als eine Einkommenbesteuerung. Die beiden in ihnen liegenden Elemente scheiden sich, wie jener Gedanke von der directen zur indirecten Steuer übergeht. Damit wird die eigentliche Einkommensteuer zur Luxussteuer in all ihren verschiedenen Formen. Die Luxussteuer ist anfangs eine Verwaltungsmaßregel gegen den wirthschaftlich unberechtigten Aufwand, und gehört noch der Auffassung des Mercantilsystems. Schon gegen das Ende des vorigen Jahrhunderts empfängt sie die Bestimmung, die Besteuerung des freien Einkommens durch die Consumtion zu werden. Aber sie ist ebenso unvollkommen wie die Physiokratische Steuer, denn sie trifft ihre Steuerquelle nur da, wo dieselbe in der Consumtion erscheint; sie erscheint unfähig, dieselbe allenthalben und in richtigem Maßstabe zu treffen; sie ist unhaltbar, weil ihr gänzlich das Element der Productivität fehlt, und verschwindet, weil sie kein festes Erträgniß abgibt.

Dennoch erhält sich der Gedanke, daß weder die directe noch die indirecte Steuer genüge; das Bedürfniß nach dem Erfassen des freien Einkommens mit einer eigenen Steuer wendet sich daher zuletzt diesen beiden Steuerarten zu, und so entsteht die zweite Epoche der Einkommenbesteuerung, die nun wieder, je nach der Natur der directen und der indirecten Steuer, einen andern Inhalt hat, da sie principiell das Element des freien Einkommens noch nicht selbständig erkennt, sondern es als supplementäre Besteuerung in jenen beiden Steuerformen aufsucht.

Dieses nun erscheint bei der directen Steuer durch die Erkenntniß, daß auch der bestberechnete directe Steuerfuß nie der wirklichen Steuerkraft des Steuerobjectes der directen Steuer genau entspricht Man begreift, daß das Einkommen aus derselben Steuereinheit je nach der Verschiedenheit der Verhältnisse und der Besitzer sich ändert. Man erkennt, daß dafür weder die regelmäßige Revision der verschiedenen Kataster, noch auch der wirklich gefundene beste Kataster Sicherheit bietet. Man fühlt, daß für das Einkommen aus den gegebenen Steuereinheiten noch

ein anderer Factor mitwirkt, über den man noch nicht klar ist, aber man sucht ihn zu treffen; und so entsteht neben dem festen Katastralsteuerfuß das, was wir den Einkommensteuerfuß genannt haben. Derselbe hat zwei Grundformen; wir nennen den einen den englischen, den andern den französischen. Der englische Einkommensteuerfuß ist als der ältere die Land tax, und der daraus entstandene die Income tax, den dann das österreichische Einkommensteuergesetz von 1849 in der 1. Klasse (für die Erwerbsteuer) aufgenommen hat. Das Wesen desselben besteht darin, daß an die Stelle des Steuerkatasters die Selbstschätzung eintritt, allein allerdings nur in Beziehung auf einen einzelnen bestimmten Erwerb, sodaß für diesen zwar das wirkliche Einkommen, wie es aus dem Zusammenwirken des Kapitals und der Persönlichkeit hervorgeht, im Unterschiede von der Katastralsteuer zur Besteuerung gelangt, nicht aber das Gesammteinkommen der Wirthschaft Der französische Steuerfuß ist der Repartitionssteuerfuß, bei welchem der Einzelne gleichfalls nach seinem wirklichen Einkommen besteuert wird, und zwar durch Vertheilung einer bestimmten Gesammtsumme auf eine bestimmte Menge von Steuerobjecten, allein wieder so, daß die Besteuerung stets nur einen bestimmten Erwerb trifft.

Beides nun, der Einkommens- und der Repartitionssteuerfuß, sind wesentliche Fortschritte, aber sie beziehen sich nur auf die directe Steuer. Ihnen zur Seite steht die Besteuerung des freien Einkommens in der indirecten Steuer durch den Qualitätssteuerfuß, den wir bereits bei der Luxussteuer bezeichnet haben. Es ist keine Frage, daß seine Aufgabe in der Besteuerung des freien Einkommens liegt; er ist aus diesem Bewußtsein entstanden und durch dasselbe in seiner innern und äußern Geschichte beherrscht. Es ist in diesem Sinne charakteristisch, daß er fortschreitend in unserm Jahrhundert zu einer freien Ausbildung gelangt, aber anderseits, daß er da zu keiner rechten Ausbildung gelangt, wo der Einkommenssteuerfuß sich früher entwickelt hat. Allerdings hat die Idee der eigentlichen Einkommensteuer durch diesen Steuerfuß nur das indirecte Steuersystem erfaßt, aber auch so ist der Fortschritt unzweifelhaft. So nun ist die Gestalt der Einkommensbesteuerung dieser zweiten Epoche. Wir können sie trotz ihrer großen Bedeutung doch nicht für ab-

geſchloſſen halten, und zwar aus dem bereits angeführten Grunde, daß alle dieſe Fuße weder das Weſen und Princip der directen, noch das der indirecten Steuer, ſondern nur die Steuerhöhe und die Steuerfuße ändern. Alle dieſe Einkommenſteuern ſind nichts als andere Formen der directen und indirecten Steuer. Die wahre Einkommenſteuer aber liegt auf einem andern Gebiete. Allein da die gegenwärtige Geſtalt der poſitiven ſog. Einkommenſteuer den Ausdruck des obigen Standpunktes bildet, ſo wollen wir zunächſt die letztere hier charakteriſiren.

III. Einkommenbeſteuerung in England, Frankreich, Oeſterreich und Preußen.

England hat, wie geſagt, den Einkommenſteuerfuß für alle Erwerbsarten in ſeiner Income tax nicht blos überhaupt am erſten und am weiteſten ausgebildet, ſondern denſelben geradezu an die Stelle des Kataſtralſteuerfußes geſetzt, und zwar ſo, daß wir hier das eigentliche Gebiet der Einkommenſteuer wenigſtens potentiell aufgenommen ſehen, während alle Qualitätsſteuerfuße in dem einfachen Syſtem der Conſumtionsſteuer (Excise) aufgehoben und durch Quantitätsſteuerfuße erſetzt ſind. Dieſem Syſtem mangelt, wie ſchon früher geſagt, das Eine, daß ihm die feſte Meſſung durch den Kataſter fehlt, weshalb Englands Income tax zwar mit Recht als der große Anſtoß für die Einkommenbeſteuerung neben den directen Steuern, aber keineswegs als das Muſter derſelben, ebenſo wenig als das der directen Steuer gelten kann. Englands Income tax hat die Nothwendigkeit der ſelbſtändigen Beſteuerung des freien Einkommens zum Bewußtſein gebracht, iſt aber nicht für die Einrichtung derſelben zum Abſchluß gekommen, und es wird jedem Sachkundigen klar ſein, daß, ſowie der feſte Kataſter in Grund- und Erwerbſteuer eingeführt wäre, Englands Income tax ſofort nichts anderes ſein würde, als das continentale directe Steuerſyſtem mit dem Repartitionsſteuerfuße Frankreichs, aber angewendet auf alle directen Steuern. Das nun genügt darum nicht, weil eben das Geſammteinkommen nicht blos die Addition des Einkommens aus den einzelnen Quellen iſt, und daher ſich auch bei der Income tax der eigentlichen Einkommenſteuer noch immer entzieht, während ſeine Luxusſteuer in

den Assessed taxes höchſt unvollkommen und rein hiſtoriſch entwickelt iſt.

Frankreichs Syſtem dagegen beruht auf dem Repartitionsſteuerfuß für die directen, und dem Qualitätsſteuerfuß für die indirecten Steuern; bei den letztern iſt namentlich die Contribution mobilière die rückſichtsloſeſte, aber keineswegs rationell durchgebildete Qualitätsbeſteuerung, während der Unterſchied des Droit fixe und Droit proportionnel nichts anderes iſt als der Unterſchied zwiſchen Quantitäts- und Qualitätsſteuerfuß. Man ſieht, daß trotzdem weder in dem erſten noch in dem zweiten Princip das freie Einkommen getroffen iſt. Daher hat man dort zu der Contribution personnelle gegriffen, die aber das Unfertigſte iſt, was je als Einkommenſteuer hat aufgeſtellt werden können. Frankreich iſt daher von allen Staaten auf dieſem Gebiete am weiteſten zurück; es hat eigentlich gar keine Beſteuerung des freien Einkommens.

Von großem Intereſſe iſt daneben das Syſtem Oeſterreichs. Daſſelbe hat das franzöſiſche Element der Repartition in ſeinen Abfindungen für gewiſſe indirecte Steuern, den Qualitätsſteuerfuß in Getränkſteuer, Zoll- und Tabacksmonopol, den Kataſtralſteuerfuß für Güter- und Werthkapital in der Grund-, Häuſer- und Rentenſteuer, aber endlich den Einkommenſteuerfuß in ſeine Gewerbſteuer durch das Einkommenſteuergeſetz von 1849 eingeführt. Dadurch iſt in das Steuerſyſtem Oeſterreichs ein tiefer Widerſpruch gekommen zwiſchen den beiden großen Elementen der directen Steuer, aus denen zunächſt das neue Geſetz von 1868 über die Grundſteuer hervorgegangen iſt, das aber noch jeder Verwirklichung entbehrt. Die eigentliche Einkommenſteuer, als die Beſteuerung des von uns bezeichneten freien Einkommens, ſollte durch die Vorlage von 1870 erzielt werden. Sie iſt zurückgenommen.

Das klarſte Syſtem der Beſteuerung des freien Einkommens hat ohne Zweifel Preußen entwickelt, dem die meiſten andern Staaten, wie namentlich Sachſen und Baiern, nachgefolgt ſind. Es läßt ſich im großen und ganzen ſo beſtimmt bezeichnen, daß hier kaum noch ein Zweifel ſein kann. Preußen hat in ſeinen directen Steuern den Kataſtralſteuerfuß durchgeführt, ohne den Einkommenſteuerfuß zur Geltung gelangen zu laſſen; es hat für

die indirecte Steuer den Qualitätssteuerfuß namentlich bei der Getränke- und Wohnungssteuer angenommen; aber die Klassensteuer als Erhebungsform für die eigentliche Verzehrungssteuer hat die Idee der *selbständigen Einkommensteuer* oder der Einkommenklassensteuer erzeugt, welche dazu bestimmt ist, das freie Einkommen, das durch die beiden obigen Steuern nicht getroffen ist, einer eigenen Steuer zu unterwerfen. Das System derselben ist einfach. Die Steuereinheit ist nicht wie in der englischen Income tax eine Geldeinheit, und der Steuerfuß daher auch nicht ein Procentsatz von dieser Einheit (Pfund und Schilling), sondern die Einheit ist die Klasse, und der Steuerfuß, für jede Klasse bestimmt, ein *Klassensteuerfuß*, wie bei der Erwerbsteuer. Ein klareres System gibt es nicht; jede Grundform der Steuer hat ihre Messung, ihre Einheit, ihren Steuerfuß, ihre Steuerquelle; man kann über die einzelnen Punkte streiten, aber das Ganze erscheint theoretisch und praktisch so abgeschlossen, daß wir hier der formellen Vollendung des Steuersystems zu begegnen scheinen.

Dennoch bleibt eine wesentliche Frage übrig, und das ist die, welche uns zum Folgenden führt. Soll durch die an sich vollkommen richtige Aufstellung einer eigenen Einkommensteuer das Princip des Einkommensteuerfußes für die directen Steuern, das ist also das Princip Englands für alle directen Steuern, und desjenigen Oesterreichs für die Erwerbsteuern, beseitigt werden?

Wir glauben dies *nicht*. Die eigentliche Einkommensteuer hat *nicht* die Fähigkeit, der freien Bewegung des Kapitaleinkommens mit hinreichender Genauigkeit zu folgen, wenn nicht statt der allgemeinen Einschätzung in die Klasse der Einkommensteuer eine bestimmte Messung der einzelnen Quellen des Einkommens vorausgeht, die nun einmal *nur* durch einen Kataster mit Katastralsteuerfuß gegeben werden kann. Sind aber diese vorhanden, und will man auf dieser Grundlage dann die Differenz zwischen dem katastermäßigen und dem wirklichen Einkommen feststellen und besteuern, so muß man allerdings zu dem österreichischen Princip als dem allein richtigen greifen, und auf Grundlage der Selbstschätzung die Einkommenbesteuerung an die Katastralsteuer *anschließen*. Die preußische Einkommenklassensteuer reicht daher *nicht* aus, aber auch die österreichische nicht, selbst

wenn ſie für den Grundbeſitz durchgeführt wäre. Denn wir gehen von der Ueberzeugung aus, daß die letzte Aufgabe der eigentlichen Einkommenſteuer überhaupt nicht auf dem Gebiete der directen, ſondern der indirecten Steuer liegt. Und dies wollen wir zum Schluſſe noch darlegen.

Die poſitiven Geſetzgebungen über dieſes Gebiet ſind nun deshalb ſehr ſchwer im einzelnen darzuſtellen, weil mit Ausnahme der preußiſchen Einkommenſteuer gar kein ſelbſtändiges Geſetz über die reine Einkommenſteuer beſteht, obwol namentlich Sachſen und Baiern nach dem öſterreichiſch-engliſchen Muſter bereits ſehr wichtige Beſtimmungen getroffen haben. Um zu einem Reſultat zu gelangen, müßte man eigentlich jedes Geſetz ſtückweiſe erklären und kritiſiren, um namentlich die in den ſog. Einkommenſteuergeſetzen enthaltene Beſteuerung des Erwerbes, der Conſumtion und der Rente ſtellenweiſe nachzuweiſen. Wir laſſen daher ein paar Bemerkungen folgen.

Englands Income tax iſt das Muſter eines großen Theils der Einkommenſteuern geweſen, wird aber ſehr falſch beurtheilt. Sie ward zuerſt als Erhöhung der directen Steuern eingeführt (1798), dann erſt (1799) eine directe Einkommenſteuer von 10 Proc. aufgelegt (die alte Land tax). Jeder ſollte ſein Einkommen nach den einzelnen Quellen ſelbſt bezeichnen; Einkommen unter 60 Pfd. St. war frei; gekingerer Steuerfuß für Einkommen unter 200 Pfd. St. Dauer: Kriegszeit. Aufgehoben 1816. Wieder eingeführt 1842, im weſentlichen nach den Grundſätzen des Geſetzes von 1806. Das Princip des neuen Geſetzes iſt, die verſchiedenen Quellen des Einkommens ſelbſtändig aufführen zu laſſen und einige dieſer Quellen mit einem beſondern Steuerfuße zu belegen. Dadurch geſchah, was den Charakter der britiſchen Income tax bildet. Sie iſt die erſte Einkommenſtergeſetzgebung, welche, ſtatt eine reine Einkommenſteuer zu geben, vielmehr dazu beſtimmt war, neben der Einkommenſteuer auch die Mängel der bisherigen Grund- und Gewerbſteuer zu erſetzen. Das iſt ihr weſentlicher Mangel, indem ſie denſelben Steuerfuß für den Gewerbverdienſt und für die Kapitalrenten ſetzt, während ſie für die Pächter wieder einen andern Steuerfuß hat. Ihre Klaſſen ſind nämlich: 1) Ertrag des Grundbeſitzes; Steuerfuß wechſelnd, gegen 7 Pence pr. Pfd. St. = $2_{,91}$ Proc.; 2) Pachtzins, wobei das Pachtgewerbe Object, die Pachtſumme Einheit, und eine Menge Befreiungen; Steuerfuß $3^1/_2$ Pence pr. Pfd. St. 3) Gewerbegewinn, wobei wieder zwei Steuerfuße mit $11^1/_2$ und 16 Pence pr. Pfd. St., alſo nichts anderes als die roh klaſſificirte Gewerbeſteuer des übrigen Europa. 4) Beamtengehalte, nichts als die Beſoldungsſteuer (7 Pence pr. Pfd., $2_{,91}$ Proc., ebenſo verkehrt wie jede ſolche Beſoldungsſteuer, da ſie auf dem Roheinkommen ruht).

5) Renten aus der Staatskaſſe, derſelbe Steuerfuß. Urſprünglich von Peel nur für drei Jahre; dann beſtändig verlängert; 1853 auf ſieben Jahre und Ausdehnung auf Irland. Wir beſitzen jedoch in den Werken von Vocke und Gneiſt ſo gründliche Darſtellungen der Geſchichte der Income tax, daß wir nicht weiter in das Einzelne eingehen dürfen und daß ſich auch unſere frühern Auffaſſungen weſentlich modificirt haben. Es iſt aber klar, daß die Income tax durchaus nichts anderes iſt als ein Syſtem der engliſchen directen Steuern mit einem ſyſtematiſch ausgearbeiteten Einkommenſteuerfuß. Das, was wir die eigentliche Einkommenſteuer nennen, iſt gar nicht darin vorhanden, und die ganze Geſetzgebung iſt für die theoretiſche Bedeutung im Grunde nur dadurch unklar geworden, daß man überſehen hat, wie ein Theil der alten directen Steuern noch neben der neuen directen Beſteuerung der Income tax fortbeſteht, wie die Land tax, die Licenses und die Legacy duties. Das iſt der Grund, weshalb auch wir die Income tax nicht richtig beurtheilt haben, und weshalb ſelbſt Vocke in ſeiner Darſtellung, welche die Income tax als „reine Einkommenſteuer" behandelt, was ſie gar nicht iſt, leicht eine ſchiefe Auffaſſung hervorbringt. Aehnlich iſt es der öſterreichiſchen Einkommenſteuer gegangen.

Das öſterreichiſche Einkommenſteuergeſetz vom 29. Oct. 1849 (ausgedehnt auf Ungarn 25. April 1856) zerfällt in drei große Gruppen oder Klaſſen, die gleichfalls gar keine eigentliche Einkommenſteuer enthalten. Die erſte Klaſſe iſt die Beſteuerung der Gewerbe mit dem Einkommenſteuerfuß auf Grundlage der Selbſtſchätzung, wie die engliſche Schedula C., jedoch hat man nach franzöſiſchem Muſter wieder den alten Erwerbſteuerfuß von 1812 als Analogon des Droit fixe beibehalten, mit der Beſtimmung, daß der Erwerbſteuerfuß nie weniger als dieſer alte mit $^1/_3$ Erhöhung betragen dürfe; dem entſprechend iſt auch der Grundſteuerfuß gleichzeitig um $^1/_3$ erhöht worden. Steuerfuß iſt 5 Proc. des unbeſteuerten Reinertrags. Die zweite Klaſſe iſt die Gehaltſteuer und die Steuer auf geiſtigen Erwerb mit ſteigendem Steuerfuß; Steuereinheit eine Decimalſtelle des (Brutto-) Einkommens; Steuerfuß von 600—1000 Fl. 1 Proc., von je tauſend mehr 1 Proc. mehr, bei 10000 10 Proc. Die dritte Klaſſe iſt die Rentenbeſteuerung (ſ. oben). Auch hier iſt alſo von einer Beſteuerung des reinen Einkommens als Ganzem gar keine Rede, was am deutlichſten daraus hervorgeht, daß das Einkommen der verſchiedenen Quellen nicht zuſammengerechnet worden, ſondern jedes für ſich beſteuert ward. Es iſt alſo auch dieſe Steuer einfach eine neue Beſteuerungsform der directen Steuer mit dem Einkommenſteuerfuße, jedoch mit Ausnahme der Grundſteuer, die den Rentenſteuerfuß vorderhand noch beibehielt.

Was Preußen betrifft, ſo hatte es bis 1848 gar keine Einkommenſteuer, und Finanzlehrer erſten Ranges, wie Hoffmann, er-

klärten ſich direct gegen dieſelbe. Natürlich kann man mit Rau (§. 400) die Klaſſenſteuer nicht für eine Einkommenſteuer halten; nur daß ſie zur Einführung der Einkommenſteuer Anlaß und Form gab. Schon 1847 Antrag der Regierung auf Aufhebung der Schlacht- und Mahlſteuer in den Städten und Ausdehnung der Klaſſenſteuer über alle Staatsangehörigen. Grund, daß die Schlacht- und Mahlſteuer die gleiche Steuer auf alle Bewohner der Städte werfe, während die Klaſſenſteuer auf dem Lande die Verſchiedenheit des Einkommens für ihre vier Klaſſen feſthalte. Wiederaufnahme der Frage im Jahre 1848. Erſte Unterſuchung: ob überhaupt in den Städten die Verzehrungsſteuer anders als durch die Thorſteuer erhoben werden könne. Ergebniß: daß dies bei der Beweglichkeit der Bevölkerung ohne Thorſteuer, alſo durch Einführung einer Klaſſenſteuer wie auf dem Lande nicht thunlich ſei. Zweite Unterſuchung: da die Schlacht- und Mahlſteuer aber reine Verzehrungsſteuer, die Klaſſenſteuer dagegen eine indirecte Einkommenſteuer ſei, in welcher Weiſe dieſe Einkommenſteuer auch auf die Städte auszudehnen ſei? Aus dieſer Frage ging nach langem Kampf die ſogenannte klaſſificirte Einkommenſteuer hervor. Entwurf vom 9. Juli 1849; zweiter Entwurf vom 2. Jan. 1851: Beibehaltung der Schlacht- und Mahlſteuer; Abänderung der Klaſſenſteuer; neue klaſſificirte Einkommenſteuer; als Geſetz erlaſſen 1. Mai 1851. Grundſatz: Beſteuerung des Einkommens, und zwar niedrigſtes Steuerobject 1000 Thlr. Roheinkommen jährlich; alles geringere Einkommen wär theils durch die alte Klaſſenſteuer, theils durch die Schlacht- und Mahlſteuer als ausreichend beſteuert angeſehen. Steuereinheit: 100 vom Steuerobject: geſetzlich höchſter Fuß 3 Proc., niedrigſter Betrag $2^1/_2$ Thlr., höchſter Betrag 600 Thlr. monatlich. Das Steuerobject iſt hier das Einkommen aller Art, ohne irgendeine Ausnahme, alſo auch die Rente. Vgl. namentlich Bornemann, „Die Einkommenſteuerfrage", 1850 (vortrefflich); die einzelnen Klaſſen und Verordnungen bei Reden, „Preußiſcher Staatshaushalt, S. 266 fg.; Rönne, „Staatsrecht der preußiſchen Monarchie", II, §. 404 (ſehr kurz); Senting, „Das Geſetz betreffend die Einführung einer Klaſſenſteuer", 1857, 3. Aufl.; Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, S. 263, der den Schwerpunkt auf die Klaſſen, ſtatt auf das Verhältniß zu dem übrigen Steuerſyſtem legt. Dieſe Steuer iſt im Princip richtig, aber ihr fehlt namentlich die Rentenſteuer; ihr Mangel liegt darin, daß ſie zu viel leiſten und den Einkommenſteuerfuß bei den directen Steuern erſetzen ſoll, was ſie nicht vermag. Ueber die übrigen deutſchen Staaten verweiſen wir auf Vocke, a. a. O., nur daß derſelbe, freilich wie die Geſetze ſelbſt, in den Fehler verfällt, die Rentenſteuer als Einkommenſteuer zu betrachten, was den Standpunkt unklar macht. Jedoch hat es wenig Werth, auf das Einzelne einzugehen, bevor man ſich über das Princip einig iſt.

Befreiungen: In England jedes Einkommen unter 150 Pfd. St.; Perſonen, welche bei einem Einkommen unter dieſer Summe dennoch dieſe Steuer (durch Abzug an Zinſen) zahlen, bekommen die Steuer zurück; dafür ein eigenes Amt, welches 1856 139615 ſolcher Reclamationen zu erledigen hatte. In Oeſterreich mußte, da die Einkommenſteuer zugleich eine Erſatzſteuer für die Gewerbſteuer iſt, ein völliges Syſtem von Befreiungen und zwar nach den drei Klaſſen aufgeſtellt werden. Princip dieſes Syſtems iſt, alle ganz kleinen Reingewinne und alle Humanitätsanſtalten zu befreien. Chlupp, a. a. O., §. 100 fg. (Befreiung der erſten und zweiten Klaſſe). Von der dritten Klaſſe (Rentenſteuer) ſind diejenigen befreit, deren Einkommen 300 Fl. nicht überſchreitet. Die Steuer ſelbſt beginnt erſt bei 600 Fl. (§. 172). In Preußen beginnt die Klaſſenſteuer zwar bei jedem arbeitsfähigen Menſchen, aber die Pflicht beginnt erſt mit der Arbeitsfähigkeit; die Einkommenſteuer dagegen erſt bei einem Roheinkommen von 1000 Thlrn. In Sachſen beginnt die Rentenſteuer bei einem Betrage von 20 Thlrn. Judeich, a. a. O., Kap. 3. In Baiern ſind neben allen kirchlichen Stiftungen u. ſ. w. alle Renten frei, die nicht den Betrag von 25 Fl. jährlich erreichen (Gerſtner, S. 110 fg.); von der Einkommenſteuer alle wirthſchaftlich abhängigen Perſonen und alle diejenigen, die nur eine Einnahme von 200 Fl. haben (ebend., S. 63 fg.); aber auch das Einkommen aller Stiftungen, Gemeinden u. ſ. w.

IV. Syſtem und Function. Verhältniß zu den indirecten Steuern.

Wir glauben jetzt für die wahre Einkommenſteuer kurz ſein zu können.

Ihr Princip beruht darauf, daß ſie dasjenige Einkommen beſteuern ſoll, was durch die einzelnen directen Steuern nicht beſteuert werden *kann*. Durch die directen Steuern *kann* jede Quelle des Einkommens, inſofern ſie *für ſich* betrachtet wird, vollkommen beſteuert werden, ſowie man den Grundſatz der Einkommenbeſteuerung auf die Grundlage der Kataſtralſteuer *anwendet*. Es *ſoll* daher jede einzelne Quelle des Einkommens nach Kataſtraleinheiten, aber nach Einkommenſteuerfußen beſteuert werden. Sowie das geſchehen iſt, beginnt die eigentliche Einkommenſteuer.

Das Subject derſelben iſt *jede* wirthſchaftliche Perſönlichkeit. Das Object iſt das Mehreinkommen, das ſich aus der Vergleichung des Kataſtraleinkommens mit dem wirklichen bei jedem Einzelnen ergibt. Die Meſſung geſchieht durch Selbſtſchätzung.

Die Einheiten müſſen nicht Klaſſen ſein, wie in Preußen, ſondern Geldeinheiten, wie in England. Die Verwaltung hat ein freigewählter Steuerausſchuß, gewählt von der Steuergemeinde. Die höhere Inſtanz iſt der Landtag. Der Steuerfuß iſt ein Procentſatz von der Steuereinheit. Das alles iſt einfach.

Die Bedeutung der Sache aber beginnt bei der Function dieſer Steuer. Ihre Aufgabe iſt es, die Verzehrungsſteuer ganz zu beſeitigen und bei den übrigen indirecten Steuern an die Stelle des Qualitätsſteuerfußes zu treten. Und zwar das erſte deshalb, weil die Erhebung im Verhältniß zu theuer kommt, das zweite deshalb, weil der Qualitätsſteuerfuß theils überhaupt nicht durchgeführt werden kann, wie bei Wein und Zöllen, theils eine doppelte Beſteuerung des Reineinkommens enthalten würde. Bis zur vollen Verwirklichung dieſer Idee müſſen wir allerdings die örtliche Beſteuerung, und bei dem Taback das Monopol vertreten, während der Zoll alsdann ganz ſeinen finanziellen, ohnehin tiefer erſchütterten Charakter verliert. Geſchieht nun das, ſo folgt, daß die Höhe des Steuerfußes durch den Betrag der durch die eigentliche Einkommenſteuer beſeitigten indirecten Steuer empfängt. Denn die Einkommenſteuer muß dieſen Betrag einbringen. Sie muß daher eine Repartitionsſteuer ſein und weder durch die Klaſſe, noch durch den Steuerfuß ihren Betrag empfangen. Das kann nun ſehr einfach in der Weiſe geſchehen, daß die bisher je nach den Landſchaften gezahlten Steuern feſtgeſtellt und der Landesvertretung zur Vertheilung übergeben werden. Das wird zuerſt den großen Vortheil aller Selbſtbeſteuerung haben, daß die Steuer nicht mehr als ein fremdes Element der Wirthſchaft betrachtet wird, zweitens aber den, daß die Erhebung gemeindeweiſe ſehr billig und zugleich ohne Störung des Verkehrs geſchehen kann. Iſt dieſes Syſtem der Beſteuerung endlich organiſirt, ſo wird ſich die letzte hochwichtige Conſequenz deſſelben ergeben. Es wird alsdann das engliſche Grundprincip der Steuergeſetzgebung an die Stelle des franzöſiſchen treten. Man wird für jede einzelne directe und indirecte Steuer ein eigenes Steuergeſetz haben, das ſo lange gilt, bis es auf geſetzlichem Wege geändert iſt, und man wird dann zweitens die directe und die noch übrigbleibende indirecte Steuer gar nicht mehr jährlich zu berathen und blos formell zu bewilligen brau-

chen, wie es jetzt geschieht, sondern die jährliche Steuergesetzgebung oder sogenannte Steuerbewilligung wird sich nur noch auf die Einkommensteuer beziehen. Dieser Gestalt des Steuerwesens, glauben wir, gehen wir entgegen.

Drittes Gebiet.

Der Staatscredit.

Einleitung.

I. Begriff und Wesen.

Der Staatscredit ist seinem formalen Begriffe nach nichts anderes als der Credit überhaupt, insofern derselbe von der Staatswirthschaft benutzt wird. Der Credit überhaupt aber besteht in der Fähigkeit einer Wirthschaft, fremde Kapitalien für den eigenen Erwerb mit dem eigenen Kapital zu vereinigen, welche Fähigkeit wieder das objective Element der Zahlungsfähigkeit an Kapital und Zins (Gebrauchswerth des erstern) und das subjective Element des Glaubens an die Zahlungswilligkeit des Schuldners zur Grundlage hat. Es gibt in diesem allgemeinsten Begriffe des Credits gar nichts, wodurch sich der Staatscredit von dem Privatcredit unterschiede. Und es folgt daraus zuerst, daß die allgemeinen wirthschaftlichen Gesetze des Credits für beide Arten des Credits vollkommen gleiche Geltung haben.

Wenn daher der Staatscredit einen besondern Inhalt empfangen soll, so muß der letztere nicht auf diesem Wesen des Credits, sondern auf dem Verhältnisse desselben zur Staatswirthschaft beruhen.

Das nun ist in der That der Fall und in Verbindung mit der gesammten Finanzlehre nicht schwer zu bestimmen.

Die Finanzen haben die Aufgabe, die Kosten der Verwaltung zu decken. Die Anforderungen der Verwaltung aber sind

ihrer Natur nach nicht an die Termine und die Summen gebunden. Es treten daher in jeder Verwaltung Verhältniſſe ein, in welchen die Einnahmen der Finanzen die Ausgaben der Verwaltung nicht decken. Iſt das der Fall, ſo muß die Staatswirthſchaft die erforderliche Summe durch Credit aufbringen. Jeder Staatscredit beruht daher auf der Staatsverwaltung. Da aber andererſeits der Staat nicht ſelbſt erwirbt, ſondern ſeine Einnahmen aus dem Einkommen der Einzelwirthſchaft als Steuern erhebt, ſo beruht andererſeits die Deckung des Credits auf der Quelle der Steuereinnahmen, der Volkswirthſchaft. Aller Staatscredit enthält daher ein Verhältniß der Staatsverwaltung zur Volkswirthſchaft; und mit Recht hat man deshalb auch den Staatscredit als die höchſte Form des Creditweſens bezeichnet.

Zunächſt allerdings ergibt ſich daraus, daß es falſch iſt, den Staatscredit und ſeine Benutzung in der Finanzwirthſchaft der Staaten als ein außerordentliches Element anzuſehen, das beſonderer Veranlaſſung bedürfe, um ins Leben zu treten. Dieſe Auffaſſung iſt nicht richtig. Sie beruht einerſeits auf einer ungenauen Vorſtellung von dem Weſen der Finanzwirthſchaft überhaupt, andererſeits auf einer leicht erklärlichen Abneigung gegen die Staatsſchulden als ſolche. Der Staatscredit und ſeine Benutzung müſſen vielmehr als ein regelmäßiger, organiſcher Theil der Staatswirthſchaft betrachtet und demgemäß behandelt werden. Der Grund der erſten Meinung kann nur in der hiſtoriſchen Entwickelung des Staatsſchuldenweſens und den mit ihm entſtandenen Auffaſſungen und Eindrücken geſucht werden. Sie ſind unmöglich, ſowie man den Staatscredit in ſeiner organiſchen Verbindung mit der Staatsverwaltung betrachtet.

Allerdings aber gehen gerade daraus die beiden allgemeinen Elemente des ganzen Staatscredits hervor, zuerſt die vormals formale, dann aber auch das ganze Staatscreditweſen beherrſchende Unterſcheidung des Finanzcredits und des Staatsſchuldenweſens, und zweitens die Grundzüge der Geſchäfte des Staatscredits und ſeiner theoretiſchen Behandlung.

II. Der Unterſchied des Finanzcredits und des Staatsſchuldenweſens.

Es liegt theils in der hiſtoriſchen Entwickelung des Staatscredits, theils in dem bei weitem überwiegenden Gewichte des Schuldenweſens, theils aber auch darin, daß der Finanzcredit ſo leicht und regelmäßig in das Schuldenweſen übergeht, daß man bisher die ganze Lehre vom Staatscredit ausſchließlich als die Lehre von den Staatsſchulden behandelt hat. Je weiter wir aber in der Beachtung der letztern gelangen, um ſo mehr zeigt es ſich, daß das falſch iſt. In der That ſind beide Arten des Staatscredits in jeder Beziehung ſo weſentlich verſchieden, daß eine ausreichende Lehre von den letztern nur aus dieſer Unterſcheidung hervorgehen kann.

Gemeinſam iſt beiden nur, daß ſie auf den Bedürfniſſen der Verwaltung beruhen.

Der Finanzcredit jedoch iſt derjenige Credit, der, an ſich gleichgültig gegen die Bedürfniſſe der übrigen Theile der Verwaltung, aus demjenigen der eigentlichen Staatswirthſchaft hervorgeht. Er iſt ſtets nur ein Credit, der zum Zwecke einer fälligen Zahlung eröffnet wird, alſo dasjenige, was wir den Zahlungscredit des Staats nennen. Die Staatsſchuld dagegen iſt diejenige, die für eine Verwaltungsaufgabe des Staats benutzt wird und die daher ihrem Weſen nach ein Unternehmungscredit iſt. Der erſtere hat daher ſeinen Grund in den Einnahmen des Staats, der zweite in den Ausgaben. Der erſte hat ſeine Deckung in den Einnahmequellen der Finanzen, der zweite in denen der Volkswirthſchaft. Der erſte wird baſirt auf eine richtige Rechnung des Staatshaushalts, der zweite auf eine richtige Berechnung der Bedürfniſſe und des Fortſchrittes des Volksvermögens. Der erſte wird beherrſcht durch die Ziffern der Buchführung in Einnahme und Ausgabe, der zweite durch die Geſetze der Entwickelung des Volkswohlſtandes. Der erſte ſoll daher ſoviel als möglich vermieden werden, und je geringer er iſt, deſto beſſer iſt es; der zweite iſt bei entwickelten Staaten ein organiſch nothwendiger Theil jedes Staatshaushalts, und es kann gänzlich falſch ſein, ihn

nicht zu haben. Es ist daher durchaus unrichtig, den Staatscredit ohne die strenge Scheidung beider Elemente zu behandeln.

Denn aus diesem ihrem Wesen geht auch die durchgreifende Verschiedenheit sowol in ihrem Recht als in ihrer Verwaltung hervor.

Während nämlich der Finanzcredit eine Maßregel der Finanzverwaltung ist und durch die Verordnungsgewalt der letztern geschaffen, geordnet und getilgt wird, ist die Staatsschuld, indem sie eine dauernde Last auferlegt, stets Gegenstand der Gesetzgebung. Denn der Finanzcredit bewegt sich stets innerhalb der Summe, welche das Wirthschaftsgesetz des Staats, das Budget, in Einnahme und Ausgabe aufgestellt hat, und bestimmt nur die zweckmäßige gegenseitige Ordnung derselben, während die Staatsschuld eine selbständige Quelle von Einnahmen schafft und dieselbe regelmäßig mit der bestimmten Verwaltungsaufgabe verbindet, für welche sie bestimmt ist. Im Finanzcredit ist daher die Finanzverwaltung der gesetzgebenden Gewalt unverantwortlich, in der Staatsschuld dagegen ist sie von ihr abhängig. Dort besteht auch für Dritte zu Recht, was sie thut; hier geht ihr Recht nicht weiter als das der Vollziehenden Gewalt für ein Gesetz, und was sie thut begründet nur so weit eine bürgerlich rechtliche Verpflichtung für den Staat, als sie ihre Gewalt nicht überschreitet. Es kann daher auch von dieser Seite keine Frage sein, daß beide als durchaus verschiedene Theile des Staatscredits anerkannt werden müssen.

Aus demselben Grunde ist auch ihre Verwaltung eine verschiedene. Der Schwerpunkt der Verwaltung des Finanzcredits liegt in Herstellung der Zahlungsmittel für eine durch die Einnahme gedeckte Zahlung, und wird daher durch die Staatsrechnung ausgetragen; der Schwerpunkt der Verwaltung der Staatsschulden dagegen liegt in der Aufbringung, Verzinsung und Rückzahlung des Kapitals, während die Verwendung desselben die Finanzverwaltung nichts angeht. Denn bei dem ersten läuft die Verwendung des benutzten Credits ab innerhalb der Buchführung, bei dem letztern dagegen in der Staatsverwaltung. Die Finanzwissenschaft hat daher bei dem erstern seinen ganzen Betrag bis zu seiner völligen Abzahlung genau zu verfolgen, bei dem zweiten jedoch hört die Aufgabe der Finanzverwaltung auf, sowie die be-

treffende Summe aufgebracht und den Verwaltungsgebieten übergeben ist. Es ist daher auch hier nicht möglich, beide Grundformen des Staatscredits als Eins zu behandeln. Einmal geschieden, ist das Verschmelzen des Finanz- und Staatscredits nicht mehr denkbar.

Allerdings aber stehen sie in innigem Zusammenhange. Nicht blos äußerlich, indem am Ende beide in der Staatsrechnung durch die Finanzen verrechnet werden müssen, sondern zugleich innerlich. Der Finanzcredit hat nämlich aus Gründen, die sich ergeben werden, beständige Neigung, in das Staatsschuldenwesen durch die Consolidirung überzugehen. Ja, der Finanzcredit ist meist nur zum kleinsten Theile ein bloßer Zahlungscredit. Daher denn mit der Entwickelung der Staatswirthschaft die gleichzeitige Ausbildung des Grundsatzes, daß auch der Finanzcredit dem gesetzlichen statt dem Verordnungsrechte unterliegen soll, was sich durch die Aufnahme desselben in das Staatswirthschaftsgesetz und die Unterstellung unter die Staatscontrole verwirklicht. Die strenge Unterscheidung beider kann daher nie zur völligen Scheidung derselben führen. Im Gegentheile zeigt es sich, daß sie auch historisch aus derselben Quelle entsprungen sind. Und wir können schon hier sagen, daß erst in unserer Zeit das klare Bewußtsein über die Natur und das Recht beider gewonnen und damit eine neue Epoche in der Geschichte des Staatscredits begonnen ist.

Wir versuchen daher, von diesem Standpunkte aus die Elemente seiner Geschichte zu charakterisiren.

Wir müssen schon hier darauf hinweisen, daß die obige Unterscheidung in der bisherigen Behandlung des Staatscredits fehlt, auch in unserer ersten Auflage. Der Finanzcredit wird zwar seinem Inhalte, nicht aber seinem Princip nach behandelt. Die ganze Darstellung des Staatscredits erschöpft sich in der Behandlung des Staatsschuldenwesens, und man ist nur zu sehr gewöhnt, alle Gesichtspunkte, die für das Staatsschuldenwesen gelten und die man genau untersucht hat, auch ohne Unterscheidung für den Finanzcredit gelten zu lassen, den man nicht untersucht hat. Wir müssen daher schon hier auf das zweite Hauptstück verweisen, wo sich die Beachtung der Literatur findet, die auf den erstern Bezug hat, um der Verwechselung beider schon im Beginne zu begegnen.

III. Elemente der Geſchichte des Staatscredits.

Will man für die Geſchichte des Staatscredits nicht wie gewöhnlich einfach bei der hiſtoriſch-ſtatiſtiſchen Entwickelung der Summen der Staatsſchulden ſtehen bleiben, was in der That von weit geringerm Intereſſe iſt als man anzunehmen pflegt, ſo wird man im großen und ganzen folgende Geſichtspunkte aufſtellen müſſen.

Der Staatscredit beginnt als perſönlicher Credit des Landesherrn, entwickelt dann ſein zweites Stadium, indem die Landesſchulden hinzukommen, und wird dann zum eigentlichen Staatscredit, in welchem anfangs Finanzcredit und Staatsſchulden mit dem perſönlichen Credit des Landesherrn verſchmelzen, bis zuerſt die beiden erſten ſich formell ſcheiden und mit dem 19. Jahrhundert der verfaſſungsmäßige Staatscredit mit ſeinem Recht entſteht. Die einzelnen Stadien dieſer Entwickelung ſind folgende.

Erſte Geſtalt. Das landesherrliche Schuldenweſen.

Die erſte und einfachſte Form des Staatscredits iſt diejenige, welche wir das landesherrliche Schuldenweſen nennen möchten. Sie beruht auf einem ganz beſtimmten einzelnen Geldbedarf des Staatsoberhauptes und wird von dieſem wie jede andere Privatſchuld contrahirt. Die Form der Contrahirung iſt ein mehr oder weniger einfacher Schuldſchein. Demgemäß iſt auch in dieſen Fällen der Gläubiger regelmäßig ein Einzelner, der ein Kapital gegen die Verſchreibung des Staatsoberhaupts vorſtreckt. Dieſer Geſtalt der Schuld entſpricht auch der Termin derſelben; er iſt ein beſtimmter und kurzer; die Obligation enthält den Zeitpunkt der Fälligkeit, und über die unmittelbare Zahlungspflicht beſteht daher kein Zweifel. Die Schuld ſelbſt hat dabei wenigſtens äußerlich und rechtlich noch gar nicht den Charakter einer Staatsſchuld, ſondern ſie erſcheint als Privatſchuld des Landesherrn, ganz abgeſehen davon, in welcher Weiſe ihr Betrag von demſelben verwendet ſein mag. Die Schwierigkeiten der Rückzahlung ändern dieſes Verhältniß nicht; nur in einem Falle tritt der ſtaatliche Charakter deutlich hervor; das iſt da, wo ſolche Schulden, zu Kriegszwecken aufgenommen oder beim Frieden contrahirt, eine andere Deckung als die perſönliche Bürgſchaft des Landesfürſten fordern.

Dieſe wird dann durch Verpfändung gegeben, und zwar entweder durch Fauſtpfand mittels Uebergabe eines Landgebiets, oder durch Verpfändung einer beſtimmten Einnahme des Landesherrn. Dabei wird dann auch oft dieſe Einnahme als Mittel der Verzinſung und der regelmäßigen Tilgung bezeichnet, und dadurch entſtanden neue Verhältniſſe, indem die Gläubiger das Recht erhielten, die betreffenden Einnahmen ſelbſt zu erheben, während ſpäter dieſe Erhebung der Einnahme, namentlich durch Pacht, wieder der Grund ward, durch Anticipirung der Pachtſumme eine Anleihe bei den Pächtern zu machen. Natürlich fiel dadurch die Controle über das Verhältniß der Zahlung und Deckung der Schuld, die in der Steuererhebung beſtand, hinweg und in der That fehlte dieſer Controle der rechtliche Titel, indem der Landesherr theils mit ſeinen Domänen Sicherheit gab, theils die Einkünfte aus den Regalien und Steuern als ſein Privateigenthum anſah. Dieſes Syſtem der unmittelbaren Verſchmelzung des Staatsſchulden- und des Staatsſteuerweſens wirkte daher in hohem Maße verderblich ſowol auf den Staatscredit ſelbſt, als auf die Lage und Rechte der Steuerpflichtigen zurück. Denn indem die Erhebung der Steuern dabei weſentlich nur noch als Mittel der Deckung des Staatscredits benutzt ward, entzog ſie dem Staatsoberhaupt die regelmäßige Einnahme und zwang daſſelbe, deshalb immer neue Schulden zu machen, deren Deckung natürlich immer unwahrſcheinlicher und deren Nominalbetrag im Verhältniß zum wirklichen Betrag des Darlehns immer größer wurde. Auf dieſe Weiſe haben die Schulden den Credit und Wohlſtand mancher Fürſten vernichtet, bis dieſes Syſtem einem beſſern Platz machte.

Von einem Unterſchiede zwiſchen Finanzcredit und Staatsſchulden konnte dabei natürlich keine Rede ſein. Nur das hatte dieſe Zeit mit der folgenden gemein, daß ſie ihre Schulden ebenſo wenig zahlte als die ſpätere, und daß die Urſache der Schulden faſt ausſchließlich in den Kriegen lag. Beides erhielt ſich in der folgenden Periode.

Zweite Geſtalt. Das Landesſchuldenweſen.

Während auf die obige Weiſe das Königthum, noch nicht hinreichend mit der Geſammtheit der Lebensverhältniſſe ſeiner Reiche verſchmolzen, ein Schuldenſyſtem für ſich ausbildete, trat an vielen Orten eine zweite Geſtalt des öffentlichen Schuldenweſens

ins Leben, die auf der Natur der ständischen Steuerpflicht beruhte und die ebendeshalb erst später sich entwickelte. Wir nennen sie die ständische Form des öffentlichen Credits.

Das ständische Steuersystem verpflichtete nämlich die Stände der einzelnen Länder, die ein Reich bildeten, sich selbst zu besteuern und dem Landesherrn die durch ihre eigenen Organe erhobene Steuer abzuliefern. Die Bewilligung einer solchen Summe, die die Stelle der Steuern vertrat, enthielt für jedes Ständemitglied die Pflicht, seinen Antheil zu zahlen. Sehr oft nun waren dieselben zu einer solchen Zahlung nicht im Stande. Dadurch wurden die Stände als Körperschaft gezwungen, die betreffende Summe durch eine Anleihe aufzubringen, die dann natürlich auf die Gesammtheit der Stände fundirt ward. So entstanden die ständischen Schulden, die stets zugleich Landesschulden sind, weil die Stände eben ihr Land repräsentirten.

Es lag nun in der Natur dieser Art von Schulden, daß sie sich gleich bei ihrem Entstehen nicht so sehr nach den Aufgaben und Bedürfnissen des Staatsoberhauptes, sondern vielmehr nach der Zahlungspflicht der einzelnen Ständeglieder, die sich aus der bewilligten Gesammtsumme ergab, richten mußten, und daß sie daher, auf diese angewiesen, in ihrer Deckung, Verzinsung und Rückzahlung gleich anfangs den Charakter einer Privatschuld mit dem einer öffentlichen Schuld verbanden. Diese Verbindung bestand wesentlich darin, daß eine regelmäßige Abzahlung der Schuld durch die einlaufenden Steuern festgestellt und daß ebendaher auch die Schuldsumme selbst nach der Höhe ebendieser Steuerbewilligung bemessen wurde. Indem so ein festes Verhältniß zwischen Schuld, Verzinsung und Deckung zu Grunde gelegt ward, entstand hier zuerst eine selbständige Verwaltung der öffentlichen Schulden, die in mancher Beziehung der eigentlichen Staatsschuldenverwaltung zum Muster und zur Grundlage gedient hat, um so mehr, als die letztere fast allenthalben die ständischen Schulden später in sich aufnahm und sich deshalb an die Principien der alten Landesschulden anschließen mußte.

Indessen ist es klar, daß diese Form der öffentlichen Schuld, obwol sie jünger ist als die erste, diese keineswegs ausschloß. Vielmehr liefen beide in den meisten Ländern schon damals nebeneinander, ja sehr oft verweigerten die Stände geradezu dem Lan-

desherrn, durch eine Steuerbewilligung seine Schulden zu zahlen, sodaß er dieselben auf seine Domänen aufnehmen mußte. Doch wird die Widerstandskraft der Landschaften von Generation zu Generation auch in dieser Beziehung beständig schwächer, während andererseits allmählich die Verwaltung auch innerhalb der Landschaften entsteht und eigene, *eigentliche* Landesschulden erzeugt. Damit beginnt das Verhältniß, das bis zur Gegenwart sich erhält und sich immer weiter ausbildet, das Schuldenwesen der *Selbstverwaltungskörper*, das Correlat des Staatsschuldenwesens. Seit dieser Epoche haben diese Selbstverwaltungskörper als Finanzkörper, die Länder oder Provinzen, die Gemeinden, die Körperschaften, ihr eigenes Schuldenwesen mit eigener Verwaltung, jedoch in der Weise, daß sie nicht wie früher in dieser ihrer Verwaltung unabhängig sind, sondern unter der Oberaufsicht der Regierung stehen. In diesem Sinne kann man den öffentlichen Credit auch jetzt noch vom Staatscredit unterscheiden; jedoch beruht dieser Unterschied jetzt nur noch auf dem Subject der Schuld, wie bei den Steuern und ihrer Verwaltung bereits gezeigt worden ist.

Es ist ferner kein Zweifel, daß in diesem Creditwesen die beiden Elemente desselben, der Finanzcredit und das Schuldenwesen, ebenso nebeneinander vorkommen mit allen ihren Grundsätzen und Verwaltungsformen wie im Staatscredit; jedoch haben die Selbstverwaltungskörper ohne Ausnahme den Finanzcredit nur sehr wenig entwickelt, sodaß fast nur die Principien und Regeln des Schuldenwesens auf sie angewendet werden können, dies aber in dem Grade, daß die letztern für sie keiner besondern Darstellung bedürfen und sie auch nirgends gefunden haben. Schon mit dem 18. Jahrhundert nimmt der eigentliche Staatscredit alle untergeordneten Formen in sich auf und wird zur fast alleinherrschenden Thatsache.

Dritte Gestalt. Die Entwickelung des Staatscredits. Der Charakter desselben im 18. und 19. Jahrhundert in England, Frankreich und Deutschland.

Wenn man nun von Einzelheiten in dem Gebiete des Staatscredits absieht, so ist es kein Zweifel, daß mit dem 17. Jahrhundert derselbe zuerst mit der sich entwickelnden *Verwaltung*

beginnt und seine höhere Form mit der Ausbildung der Verfassungen im 19. Jahrhundert empfängt.

Seitdem nämlich das Königthum mit dem 17. Jahrhundert die Landstände beseitigt hat und die königlichen Verordnungen mit Ausnahme Englands in ganz Europa den Charakter und das Recht von Gesetzen empfangen, denen alle Theile des Reichs gleichmäßig unterworfen sind, empfängt die Finanzverwaltung, wie wir gesehen, ihre neue Gestalt. Das einheitliche Steuerwesen tritt an die Stelle der alten Regalien und Steuerbewilligungen. Dem entsprechend vollzieht sich das Analogon dieser Erscheinung im Staatscredit — der Grundsatz, daß jede Schuld, die der Landesherr contrahirt, eine Staatsschuld ist, für deren Deckung nicht mehr der Landesherr persönlich, sondern das ganze Reich mit all seinen Steuern haftet. Dadurch steigt der Credit; die Summen, die ihm zufließen, wachsen und so entsteht die erste Staatsschuldenverwaltung als selbständiger Theil der Finanzverwaltung. Aber noch sind die Steuern keineswegs gehörig geordnet, das grundherrliche Gebührenwesen nimmt den größten Theil derselben für sich in Anspruch; ein förmliches Budget existirt nicht, und wo es existirt, wird es in seinen Fundamenten von den ewig erneuten Kriegen immer wieder umgestoßen. Die Verschwendung der Höfe kommt hinzu; der Mangel eines europäischen Geldverkehrs macht die Vertheilung der Schuldenlast über alle Kapitalbesitzer fast unthunlich, und so werden die Regierungen gezwungen, ihre Schulden auf Steueranticipationen zu basiren. Die Hauptgestalt des Schuldenwesens im 18. Jahrhundert ist daher die der schwebenden Schuld. Man kann unbedenklich sagen, daß das 18. Jahrhundert den Unterschied der schwebenden von der festen Staatsschuld und das Bewußtsein von der großen Gefahr der erstern eigentlich erst geboren hat. Damit arbeitete diese Zeit der unserigen vor; es ward immer klarer, daß diese schwebende Schuld auf ganz andern Principien beruht als die feste und daher auch eine ganz andere Verwaltung fordert. In dieser Zeit scheiden sich nun die drei großen Culturvölker auch in Beziehung auf ihren Staatscredit in höchst beachtenswerther Weise, und hier zeigt es sich zuerst, wie innig dieses Creditverhältniß mit der ganzen Geschichte der Staaten zusammenhängt. Wir charakterisiren es, um die Basis für das 19. Jahrhundert zu gewinnen.

England ist auch hierin das Land der Verfassung. Es hält fest an dem Grundsatze, daß eine Schuld nur als Gesetz contrahirt werden kann, und so zweifelhaft sonst auch die Verantwortlichkeit der Minister sein mochte, hier war das Parlament unerbittlich. Daher bildet sich hier neben der Schuldenbewilligung zugleich das System der schwebenden Schuld als das erste selbständig auftretende System des Finanzcredits gegenüber dem Staatsschuldenwesen aus, und zwar jedes mit seiner Verwaltung und mit seinem nicht genug hervorzuhebenden Unterschiede im Verhältniß zum Leben und zur Wirthschaft des Volkes. Der Finanzcredit mit seinen Exchequer Bills erscheint als Sache der Finanzverwaltung, für welche die Leiter derselben persönlich haften; aber die Staatsschuld, welche durch Gesetze contrahirt wird, erscheint schon damals dem Volke als eine Schuld jedes Einzelnen, die er sich durch seinen Vertreter selbst aufgelegt und die er zu zahlen verpflichtet ist wie jede andere Privatschuld. Diese specifisch englische Auffassung der Staatsschuld erzeugt dann die ebenso specifisch englische Erscheinung, der Contrahirung jeder Schuld eine neue Steuer gegenüberzustellen, um dieselbe zu verzinsen und zu amortisiren. Diese neue Steuer ist eben die Income tax, die vor allen Dingen ihrem Princip nach eine Staatsschuldensteuer ist und daher die Kriege mit Frankreich begleitet, wie sie den spätern auf jedem Punkte zur Seite steht. Die Income tax als Ganzes genommen, abgesehen von Object, Einheit, Steuerfuß und anderm, wird dadurch das eigentliche Gebiet der staatswirthschaftlichen Gesetzgebung (Steuerbewilligung), und durch sie ist das Staatsschuldenwesen Englands zur ersten verfassungsmäßigen Verwaltung des gesammten Staatscredits geworden, die Europa kennt. Das Recht des englischen Parlaments gerade in Beziehung auf den Staatscredit war es, das dem Continent am meisten imponirte, während man die Verwaltungsgesetzgebung nur wenig beachtete. Und daher hat England im 19. Jahrhundert sein Staatscreditwesen so gut als gar nicht verändert, während in Frankreich und Deutschland ein tiefer Wechsel in demselben vor sich ging.

Für Frankreich muß nun, wie für Deutschland, das 18. Jahrhundert von dem 19. allerdings ganz wesentlich geschieden werden.

Frankreichs Staatscredit, bereits von Ludwig XIV. aufs tiefſte erſchüttert, ging im 18. Jahrhundert ſo gut als gänzlich zu Grunde. Die materielle Urſache lag allerdings in der ſchlechten Verwaltung, den Kriegen und der geſellſchaftlichen Unfreiheit; die formelle aber bezeichnen wir am beſten, indem wir ſagen, daß das Staatsſchuldenweſen ganz in dem Finanzcredit aufgegangen war. Die ſchlechte Finanzverwaltung machte eine geordnete Staatsſchuld unmöglich; das Deficit mußte daher durch die königlichen Kaſſenanweiſungen gedeckt werden, und dieſe, zu den elendeſten Curſen begeben, belaſteten die Finanzen ſo ſehr, daß der Ruin der Staatswirthſchaft den Ruin des Königthums nach ſich zog. Das Geheimniß der Schulden deckte die furchtbare Unwirthſchaft zu; als das erſtere durch Necker gehoben ward, ward die zweite der Hauptvorwurf gegen das auch wirthſchaftlich unfähige Königthum. Der Bankrott der Finanzen trat gleichzeitig mit dem der ſtändiſchen Ordnung ein, und die Republik begann.

Das Princip des Staatscredits der Republik, nicht das am wenigſten wichtige jener wunderbaren Zeit, war nun, als ſich nach dem Directorium die Verhältniſſe conſolidirt hatten, daſſelbe, dem das Staatsſchuldenweſen ganz Europas allmählich nachgefolgt iſt, und das man mit allem Nachdruck betonen muß. Frankreich war das erſte Land, das für ſein neues Staatsſchuldenweſen die *ſyſtematiſche Betheiligung aller Kapitalien ſeiner Bürger*, auch der kleinſten, organiſirte. Dieſer Organismus war das große Staatsſchuldenbuch, Le grand livre; die rechtliche Grundlage war die Befugniß jedes Einzelnen ohne Unterſchied, ſich durch Zahlung einer beſtimmten Summe zum Gläubiger des Staats zu machen, die Form der Ausführung war die „Rente", das iſt der dem jedesmaligen nach Curs effectuirte Kauf eines Zinſes (Minimum: 5 Frs.) den der Staat dem in das Große Buch Eingetragenen ſchuldete. Die franzöſiſche neue Staatsſchuld war daher nicht blos eine nationale, ſondern zugleich eine *demokratiſche*. Und mit dieſem großen Princip hat Frankreich ſeinen Staatscredit wiedergewonnen und feſt behauptet. Zugleich aber gewann Frankreich dadurch eine Schuldform, welche von höchſter Wichtigkeit für ſeine Zukunft ward. Die Natur der „Inſcriptionen" (ſ. ſpäter) ſchloß nämlich das fremde Kapital ſo gut als gänzlich vom franzöſiſchen Staatsſchuldenweſen aus; Frankreich war ſeine Schuld *ſich ſelbſt* ſchuldig

und zahlte sich selbst seine Zinsen. Das ist es, was Frankreichs Staatsschuld so leicht gemacht hat, daß es seine Höhe später fast ohne Murren ertragen hat. So entstand hier ein mächtiges aber im Grunde localisirtes Staatsschuldenwesen, das unter Napoleon allerdings noch schwer an der Verschmelzung mit dem Finanzcredit leidet, aber seit der Restauration in das verfassungsmäßige Recht übergeht, und somit den letztern zu einer selbständigen, höchst geschickt geleiteten und zum Theil höchst eigenthümlichen Entwickelung auf Grundlage der Stellung der Receveurs généraux bringt, die wir unten bezeichnen werden.

Wieder ganz anders ist der Verlauf der Dinge in Deutschland. Faßt man, wie wir es hier allein thun können, den Gang der Entwickelung im großen und ganzen auf, so scheiden sich drei sehr bestimmte Epochen, die sich ihrem Wesen nach in gleichartiger Weise in Oesterreich und Preußen fast gleichzeitig wiederholen, während die kleinen Staaten je wieder ihre eigene Geschichte haben.

Die erste Epoche können wir die des Staatsschatzes nennen. Sie geht von Preußen aus. Es ist die angestammte Sparsamkeit des fürstlichen Hauses, die den Staatsschatz bildet, und die angestammte Energie desselben, die ihn zu gebrauchen versteht. Bei allen Herrschern, namentlich aber bei Friedrich dem Großen, ist der Staatsschatz ein wesentlicher Factor der gesammten Stellung der jungen Monarchie, und von Preußen geht die Tradition aus, daß die Höhe des Staatsschatzes den Reichthum und die wirthschaftliche Kraft der Monarchie bedeute. Die andern Staaten folgen, wenigstens zum Theil; auch Oesterreichs Finanzen waren nie so geordnet als unter Maria Theresia. Der Staatscredit verschwindet fast gänzlich; die Staatsschuld ist eine Schwäche; der Frieden nach dem Siebenjährigen Kriege sammelt die Kräfte; eine definitive Ordnung scheint zu beginnen.

Da brechen die französischen Kriege aus, mit ihnen die zweite Epoche. Wir nennen sie die des Papiergeldes. Der Krieg selbst, der Verlust der Provinzen, die gänzliche Störung des Handels und der Industrie lassen theils keine regelmäßige Steuerzahlung zu, theils machen sie die Contrahirung der Staatsschulden unmöglich. Dennoch braucht man Geld. Die Kraft der schwebenden Schuld ist bald erschöpft, früher noch die der festen. Da bleibt

denn nichts übrig, als zum Papiergeld zu greifen. Während Frankreich sich seiner Assignaten entledigt, beginnen Oesterreich und Preußen ihre Kriege mit Zetteln zu führen. Die Zettelschuld wird jetzt das charakteristische Element des deutschen Staatscredits. Die Geschichte derselben ist bekannt; nach dem Kriege beginnt die Consolidirung, und hier ist es, wo die specifische Natur der deutschen Banken, namentlich der österreichischen, in den Vordergrund tritt. Von da an scheidet sich nun auch der Finanzcredit in immer bestimmterer Weise vom eigentlichen Staatsschuldenwesen, und zwar so, daß mit dem Entstehen der Verfassungen der erstern zur Sache der Finanzverwaltung, das letztere zur Sache der Volksvertretung wird. Das ist die dritte Epoche des deutschen Staatscredits.

Allerdings tritt nun dieselbe, im innigsten Zusammenhange mit dem Verfassungsleben der einzelnen Staaten, erst successive auf, und bis dies geschieht, erhält sich die Verschmelzung beider, deren charakteristisches Moment die Aufnahme auch von festen Staatsschulden durch die Finanzverwaltung ist. Allein Eins bildet sich dabei aus, was das ganze deutsche Staatsschuldenwesen von dem französischen und englischen specifisch unterscheidet und was beide später angenommen haben. Weder Deutschland noch Oesterreich hatten Kapital genug, um den Staaten die erforderlichen Darlehen zu geben. Man konnte daher weder das englische System der Consols noch das französische des Grand Livre, beide auf die inländischen Kapitalien berechnet, zu Grunde legen. Man mußte das Anlehnskapital in der ganzen Welt suchen. Zu dem Ende mußte man eine Form der Staatsschuldverschreibungen wählen, welche dieselbe zum leichten Gegenstand des allgemeinen Verkehrs machte. So entstanden die deutschen Obligationen mit ihren Coupons, als Inhaberpapiere mit ihrer leichten Uebertragbarkeit; und mit ihnen hat sich der Grundsatz in der ganzen Welt festgestellt, daß die Staaten ihren Bedarf an Darlehen eben in der ganzen Welt suchen sollen. Kein Staat der Welt ist so viel außerhalb seiner Grenzen schuldig als Deutschland und Oesterreich. Das war es, was diese Epoche zuerst im Staatscredit feststellte. Das zweite Element derselben aber entsteht erst mit den Verfassungen. Wir können es kurz bezeichnen. Es ist die Scheidung des Finanzcredits vom Staatsschuldenwesen in der Praxis, und zwar in der Weise, daß beide zu selbständigen Gegenständen der

Budgetberathungen geworden ſind. Es iſt kein Zweifel, daß hier das praktiſche Leben der Theorie vorausgeſchritten iſt; es wird jetzt die Sache der letztern ſein, nachzufolgen und darzuthun, daß beide Seiten des Staatscredits, allerdings gleichberechtigt, dennoch weſentlich verſchiedene Grundlagen und Aufgaben haben, und daß, während das Staatsſchuldenweſen auf den Grundbegriffen der Volkswirthſchaft und der Verwaltung beruht, der Finanzcredit ein ſpecieller Theil desjenigen iſt, was wir die Finanzverwaltung genannt haben.

Erſtes Hauptſtück.

Der Finanzcredit.

I. Begriff und Weſen.

Der Finanzcredit iſt ein äußerſt einfacher Begriff, ſowie man ſich den Staat ohne alle Beziehung zu ſeinen höhern Aufgaben als ein großes Geſchäft denkt, das neben ſeinen Eingängen zugleich große Zahlungen zu leiſten hat.

Nun gibt es gar kein Geſchäft, deſſen Eingänge ſtets die Zahlungen decken. Jedes Geſchäft muß daher das Mittel zur Deckung ſolcher Zahlungen, den Credit, den wir den Zahlungscredit nennen, benutzen, der Staat ſo gut wie jede andere Unternehmung. Und die Geſammtheit der Creditbenutzung, durch welche der Staat die fälligen Zahlungen deckt, nennen wir den Finanzcredit.

Es folgt daraus allerdings zuerſt, daß der Finanzcredit ganz genau denſelben Charakter und dieſelben Geſetze hat wie der Privatcredit. Wir dürfen den letztern hier als bekannt vorausſetzen. Allein als Theil des Staatscredits empfängt derſelbe doch eine andere höhere Natur.

Dem Finanzcredit liegt allerdings zunächſt nicht die allgemeine Aufgabe der Staatsverwaltung, ſondern eine bereits eingegangene Zahlungspflicht zu Grunde. Deshalb ſagten wir, daß der Finanzcredit ſich ſtets innerhalb des Budgets bewegt oder doch

bewegen ſoll, und daß die Deckung des genommenen Credits ſtets in demſelben Budget ſchon gegeben iſt. So einfach aber dies iſt, ſo liegt doch darin der Kern der Geſchichte und zugleich die Baſis des Verhaltens des Finanzcredits zum Staatsſchuldenweſen.

Es ergibt ſich nämlich, daß von einem ſelbſtändigen Finanzcredit erſt dann die Rede ſein kann, wenn man ein ſelbſtändiges Budget hat. Solange ein ſolches als ſtaatswirthſchaftliches Geſetz nicht beſteht, verſchmelzen Finanzcredit und Staatsſchuldenweſen genau als Analogon der Verſchmelzung von Geſetz und Verordnung. Daher denn die Erſcheinung, daß erſt unſere Zeit Weſen und Recht beider ſtreng zu ſcheiden lernt.

Es ergibt ſich aber ferner, daß theils die Bedeutung der Summen, um welche es ſich handelt, theils das innige Verhältniß zu den Aufgaben der Verwaltung, dem Finanzcredit zugleich einen zweiten Charakter verleihen. Derſelbe hat beſtändige Neigung, zum Staatsſchuldenweſen überzugehen. Es liegt das wieder nicht im Weſen des geſchichtlichen Elements der Staatswirthſchaft, ſondern in ihrer großen Function, die nie ruhenden, beſtändig fortſchreitenden Forderungen des Geſammtlebens zu befriedigen, und andererſeits darin, daß am Ende die Deckung auch des Finanzcredits nicht in einem begrenzten Kapital gegeben iſt, wie bei der Einzelwirthſchaft, ſondern in der Steuerkraft des ganzen Volks. Dadurch nun wird aus dem an ſich einfachen Begriffe des Finanzcredits ein ganzes Syſtem von Creditformen, in denen erſt dieſer Theil des Staatscredits ſeinen vollen Ausdruck findet.

II. Das Syſtem des Finanzcredits und ſein allgemeines Princip.

Das, was wir das Syſtem des Finanzcredits nennen, entſteht nämlich in ſeiner Grundlage eben dadurch, daß der Finanzcredit ſelbſt nicht blos ein einfacher Zahlungscredit des Staats iſt, ſondern zugleich zum Staatsſchuldenweſen in ſo enger Beziehung ſteht, daß man ihn in einzelnen Theilen der Sache nach zu dem letztern rechnen muß, während er der Form nach ein eigentlicher Credit bleibt. Das iſt es auch, was die verſchiedenen Auffaſſungen dieſer einzelnen Formen des Finanzcredits leicht erklärt. Ebendeshalb dürfen wir die Charakteriſtik des Syſtems kurz vorausſenden.

Die Gewißheit der Nothwendigkeit des Credits führt zuerst zur Bildung eines *Staatsschatzes* zur Deckung unvorhergesehener Bedürfnisse; die Gründe, welche gegen den Staatsschatz sprechen, und die Natur gewisser Zahlungen erzeugen die Benutzung des eigentlichen *Geschäftscredits* durch den Staat; die innere Verwaltung erzeugt ihrerseits einige Formen des Credits, den wir als *Verwaltungscredit* bezeichnen. Allein da, wo der Credit für Zahlungen erforderlich wird, die vermöge ihres Zweckes dauernder Natur sind, entsteht die Vorausbeziehung der budgetmäßigen Staatseinnahmen in der *schwebenden Schuld*, während endlich die Benutzung des Papiergeldes zum *Papiergeldcredit* der Finanzen führt, der den Uebergang zur eigentlichen Staatsschuld bildet, indem derselbe zwar grundsätzlich als rückzahlbar angesetzt wird, factisch aber als dauernde Schuld erscheint.

Alle diese Formen des Finanzcredits sind nun bis auf die letztere uralt, und man kann sagen, daß jede derselben ihre eigene Geschichte hat, die in neuerer Zeit dann auch der letztern nicht mangelt. Es ist eine der großen Aufgaben dessen, was wir die Geldverwaltung in der Finanzwissenschaft nennen, sie gehörig zu benutzen, und es gehört eine große Geschicklichkeit dazu, dies in der Weise zu thun, daß der Credit nicht zu theuer wird. Man muß daher sagen, daß jede Art des Finanzcredits wieder ihre eigene Finanzpolitik hat, die bei großem Unterschiede je nach den Verhältnissen von Zeit und Umständen doch gewisse allgemein gültige Grundsätze besitzt, deren Nichtbeachtung von großem Nachtheile für die Finanzverwaltung werden könne. Diese allgemeinen Grundsätze sind folgende.

Der Finanzcredit unterscheidet sich vom Privatcredit zunächst dadurch, daß man gegen den Staat aus nahe liegenden Gründen stets nur ungern die processualen Mittel anwendet, um zur Zahlung zu gelangen. Der Finanzcredit muß daher das Element der formalen Sicherheit, das ihm zum Theil abgeht, ersetzen, um nicht durch höhere Zinsen dasselbe decken zu müssen. Dies nun geschieht durch die möglichst genaue und pünktliche *Innehaltung der Zahlungstermine*. Die geringste Unordnung in dieser Beziehung rächt sich bei allen Formen des Finanzcredits sofort in der empfindlichsten Weise, viel mehr als bei den Staatsschulden, und nie soll daher ein Finanzcredit eingegangen werden, ohne

daß die Finanzverwaltung die volle Sicherheit der genauen Rückzahlung in Händen habe; nie darf sie die geringste Schwierigkeit zum Vorschein kommen lassen; es ist unbedingt festzuhalten, daß die theuerste Staatsschuld nie so theuer zu stehen kommt als ein erschütterter Finanzcredit.

Allerdings aber erscheint dieser allgemeine Grundsatz in seiner ganzen Bedeutung erst dann, wenn man ihn auf das Verhältniß der einzelnen Arten des Finanzcredits zueinander anwendet. Diese Anwendung aber enthält schließlich doch nur die Beantwortung der Frage, wie hoch der Finanzcredit, und zwar wie hoch jede Art desselben sein darf. Denn solange keine Art zu hoch ist, ist auch der ganze Credit nicht zu hoch. Und das ist nun der Punkt, auf welchen eben die obige Eintheilung des Finanzcredits aus einer formell theoretischen zu einer eminent praktischen wird.

So wird die letztere zur wahren Grundlage der Lehre vom Finanzcredit.

Wir haben schon früher bemerkt, daß die Literatur der Finanzwissenschaft — wesentlich wol aus historischen Ursachen — den Begriff des Finanzcredits nicht besitzt, ebenso wenig als wir selbst in unserer frühern Auflage. Allein die einzelnen Theile desselben erscheinen fast allenthalben, allerdings aber immer unter dem Gesichtspunkte des Staatsschuldenwesens. Es bleibt uns danach nichts anderes übrig, als es der Wissenschaft zu überlassen, ob sie die Unterscheidung annehmen will; die Praxis ist sich wol lange darüber einig.

A. Der Staatsschatz und der Finanzcredit.

Die Vorstellung von der Zweckmäßigkeit einer Ansammlung von edeln Metallen, um zur Zeit eines Deficits einen Vorrath zu haben, darf wol in unserer Zeit als eine definitiv beseitigte angesehen werden. Es ist die rohe Idee eines sogenannten Staatsschatzes, der, wenn er möglich wäre, der wahren Grundlage des Staatscredits, der Steuerkraft des Volks, durch die Entziehung des Umlaufsmittels viel mehr schaden, als dem Credit durch unmittelbare Deckung des Deficits nützen würde, abgesehen von der Verlockung, denselben zu verschwenden.

Dennoch soll weder ein Staat ohne Staatsschatz im weitern Sinne sein, noch ist er es; deshalb muß der Staatsschatz stets

als wesentlicher Factor in die Finanzverwaltung hineingezogen werden.

Der Staatsschatz ist zunächst vorhanden in dem Kassenbestand aller Kassen der Finanzen.

Unterscheidet man den Kassenbehalt als die zufällig vorhandene und mithin beständig wechselnde Summe, welche in den Kassen vorräthig ist, und den Kassenbestand als die durchschnittliche Summe, welche innerhalb des Kassenbehalts sich stets dauernd in der Kasse befindet, so ergibt sich, daß als Kassenbestand stets viele Millionen müssig in den Kassen liegen. Insofern dieser Kassenbestand zur Deckung von Ausgaben, beziehentlich der Kassenanweisungen der schwebenden Schuld dient, gehört er der letztern. Erst da, wo das nicht der Fall ist, entsteht in ihm ein eigentlicher Staatsschatz und mit demselben die Frage, wie er zu verwenden ist, um ihn fruchtbar zu machen, eine Frage, die übrigens nicht mehr dem Staatscredit, sondern der Geldverwaltung der Finanzen angehört.

Es ist nun klar, daß, wo die Steuern fähig sind, einen größern Kassenbestand zu liefern als nöthig ist, aus dem letztern kein Staatsschatz gebildet, sondern vielmehr die Steuern herabgesetzt werden sollen. Handelt es sich aber um ein einmaliges plötzliches Bedürfniß, so kann man allerdings bei einem Staate, dessen Steuern und Kassenbestände in edelm Metalle vorhanden sind, sagen, daß der Staatsschatz im weitern Sinne in der Fähigkeit des Staats besteht, Kassenscheine oder Staatspapiergeld mit bloßer Steuerfundation auszugeben, oder in der Möglichkeit, die als Steuer eingegangene Summe in Metallen für andere Staatszwecke zu brauchen und statt derselben die budgetmäßigen Verpflichtungen mit dem Papiergeld zu zahlen. Im Grunde ist daher der Satz, daß alle öffentlichen Steuern in Metall gezahlt werden müssen, ein Staatsschatz, der sich ungefähr auf die Hälfte der Steuersumme des Staats beläuft, und die Herstellung der Metallzahlung für die Steuern ist die Sammlung des Staatsschatzes in diesem Sinne.

Nach diesem Staatsschatze sollte jeder Staat trachten; den im Kassenbestand vorhandenen sollte er niemals unfruchtbar liegen lassen; einen Staatsschatz im eigentlichen Sinne soll kein Staat besitzen.

Ueber die Vorstellungen von dem eigentlichen Staatsschatz vgl. Sonnenfels, „Finanzwissenschaft", §. 192: „daß die Sammlung eines Schatzes von den ordentlichen Abgaben die arbeitenden Klassen mit zu dem Beitrage zieht, von welchem sie nach bessern Grundsätzen frei bleiben sollten". Aehnlich Jakob, §. 728—735, der jedoch unter Umständen dafür ist. Besonders eifrig dafür Schmalz, „Encyklopädie der Staatswissenschaft", §. 811, und Struensee, der diese Sammlung von der Handelsbilanz abhängig macht. Dagegen Malchus, I, §. 81, zugleich wegen der Nutzlosigkeit bei wirklich großem Deficit. Rau, §. 464, nicht blos dagegen, sondern sogar gegen jede Steuer, welche den Betrag der Ausgaben übertrifft. Die Frage ist im Grunde in der frühern Gestalt unpraktisch, in der obigen noch gar nicht beleuchtet. Uebrigens wird mit dem Ausdruck Staatsschatz oft auch die unterschiedene Gesammtheit aller Einnahmen und Rechte der Finanzen bezeichnet, sodaß Staatsschatz mit Aerar und Fiscus gleichbedeutend wird. Namentlich über den (auch officiellen) Sprachgebrauch in Oesterreich vgl. Dessary, §. 16. In England und Frankreich ist übrigens der Kassebestand durch das Verhältniß zu der Bank und der Receveurs bereits in die Geldverwaltung aufgenommen, was am besten bei der schwebenden Schuld dargestellt wird.

B. Der Geschäftscredit der Finanzen.

Der Geschäftscredit des Staats beruht darauf, daß der Staat als wirthschaftliche Persönlichkeit und Unternehmer einzelne Geschäftszahlungen haben kann, bei denen Zahlungsanweisungen auf die Kassen sich nicht eignen, und daher entweder Wechsel von ihm ausgestellt oder auf ihn gezogen werden.

Wenn der Staat seinen Credit auf diese Weise durch Wechsel benutzt, so muß er sich dabei der gesetzlichen Form der Wechselschulden bedienen und zu dem Ende einen Aussteller und einen Bezogenen aufstellen, die im Auftrage des Staats handeln. Da er hierzu bestimmter Personen bedarf und mit einer allgemeinen Bezeichnung einer bezogenen Kasse nicht ausreicht, so eignet sich die Wechselform zur Contrahirung von schwebenden Schulden und überhaupt zur Operation mit dem Staatscredit nur in bestimmten Fällen und Verhältnissen, welche dem Ermessen der höchsten Finanzverwaltung überlassen bleiben müssen. Im allgemeinen gilt jedoch die Regel, daß die Wechselverbindlichkeiten des Staats nur in den geheimern Beziehungen oder in ganz einzelnen Fällen benutzt werden, und zweitens, daß sich der Staat zur Contrahirung

und Abwickelung von Wechselschulden vorzugsweise der Banken bedient, theils weil er meistens durch die Zettelschuld ohnehin mit ihnen in Verbindung steht, theils weil ihm der Bankcredit regelmäßig als der sicherste und billigste erscheint. Das geschieht namentlich da, wo Zahlungen in fremder Münze zu leisten sind, die dann die Bank vermöge ihrer Wechsel besorgt. Die Zinsen für die auf Wechsel contrahirte Staatsschuld werden gezahlt wie bei allen Wechseln, durch Disconto. Der Staatswechsel hat daher regelmäßig den Bankdisconto, und schon hier zeigt es sich daher, daß der Bankcredit zum Theil zum Staatscredit wird, was später immer bestimmter heraustritt.

In jedem Falle aber darf der Staat, wenn er bei einer Bank sich einen Credit in Form eines gewöhnlichen Wechselcredits eröffnet, denselben niemals sehr hoch setzen. Denn die Banken sollen eben nicht an der Spitze des Staatscredits stehen, sondern die Grundlage des volkswirthschaftlichen Credits sein. Nimmt der Staat von der Bank zu große Summen in Anspruch, so beeinträchtigt er damit den Credit des Verkehrs; will er das aber dadurch ausgleichen, daß er die Bank zu größerer Notenausgabe veranlaßt, so entsteht statt des Geschäftscredits des Staats eine Papiergeldschuld in Banknoten, also ein ganz anderes Verhältniß als das des gewöhnlichen Bankcredits. Man muß daher im allgemeinen hier den Grundsatz festhalten, daß der vom Staate in Anspruch genommene Bankcredit nie höher sein darf als der der ersten Bankhäuser, und nie auf längere Sicht als die der gewöhnlichen Bankwechsel. Hat der Staat ein größeres Bedürfniß, so muß er es auf andere Weise decken. In der That geht der gewöhnliche Bankcredit des Staats deshalb auch, sowie er eine gewisse Höhe erreicht, regelmäßig in den Notencredit über, von dem sogleich die Rede ist. Der ordentliche Geschäftscredit des Staats hat daher nichts, was ihn von jedem andern unterscheidet.

Darin liegt auch offenbar der Grund, weshalb in der theoretischen Finanzwissenschaft von diesem Credit namentlich gar keine Rede ist. Nur muß man festhalten, daß die Benutzung der Banken für die Geldverwaltung der Finanzen etwas ganz anderes ist als der eigentliche Bankcredit, wie wenn die Finanzen durch die Bank Auszahlungen machen (Pensionen, Gehalte u. s. w.) und derselben dafür Gelder überweisen, wie in England. Hier kann ein Credit

vorkommen; aber der Regel nach wird nicht der Staat, sondern die Bank der Debitor sein. Die Geschäftsführung ist dabei einfach die des Saldo-Conto, und wird dem Staate sein Guthaben mit einem geringen Zinsfuße vergütet. Eine gute Darstellung dieses Verhältnisses der englischen Bank fehlt noch immer. Am klarsten ist wol dieser Theil des Staatscredits für Frankreich dargestellt von Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 535 fg.; speciell das Girogeschäft der Bank für die Finanzen.

C. Der Verwaltungscredit der Finanzen.
(Depositen, Cautionen, Zeitrenten).

Der Verwaltungscredit des Staats beruht zunächst darauf, daß die Verhältnisse und Ordnungen der Verwaltung in gewissen Fällen den Staat zum Inhaber und Verwalter der Gelder Einzelner machen. Er ist dabei ursprünglich gar kein eigentlicher Debitor, sondern meist nur Depositor. Allein aus diesem Verhältniß wird allmählich eine wirkliche Schuld, und so kann man sagen, daß der Verwaltungscredit des Staats vorzugsweise in der Depositenschuld desselben besteht, an die wir die Zeitrenten anschließen, die gleichfalls auf einem andern Princip beruhen als die übrigen Creditverhältnisse der Finanzen.

Die Depositenschuld des Staats gehört zu den neuesten, aber keineswegs unwichtigen Arten der Staatsschulden. Sie entsteht in doppelter Weise und man muß deshalb die eigentliche Depositenschuld von der uneigentlichen trennen.

1) Die eigentliche Depositenschuld des Staats beruht auf den Gesetzen, welche in bestimmten Fällen die Einzelnen zwingen, gewisse Gelder den Kassen des Staats anzuvertrauen, als denjenigen, in welchen die größte Sicherheit für die betreffenden Summen vorhanden ist, z. B. bei gewissen Proceßfällen, Massenvertheilungen, bei der cura absentis u. s. w. Ursprünglich bildeten diese Einlagen natürlich reine Depositа. Da sich aber erfahrungsmäßig ergab, daß eine durchschnittliche Summe immer in den Händen des Staats blieb, so mußte an eine Fruchtbarmachung derselben im Interesse der Deponenten gedacht werden, die dann am einfachsten durch Verwendung für die Staatszwecke und namentlich für den Staatscredit gefunden ward. Die Form ist der gerichtlich gemachte Ankauf von Staatspapieren. Die Centralisation dieser

Operation ist die Bedingung für einen günstigen Erfolg, indem nur die Summe des geringsten Durchschnitts an Depositen in einem ganzen Lande zum Ankauf von eigentlichen Staatsobligationen verwendet werden kann, alles, was darüber ist, aber flüssig erhalten werden muß. Auch das erstere ist natürlich nur dann ausführbar, wenn die Gesammtsumme aller Depositen berechnet und als ein Ganzes verwendet wird, da die örtlichen Depositen nicht Geld genug und keine hinreichend sichere Durchschnittssumme geben. Wenn dagegen die Parteien Geld deponiren, so hat der Staat im Grunde gar keine Verpflichtung, Zinsen zu zahlen. Benutzt er jedoch das Geld, so ist es billig, daß er Zinsen zahle, nur wird er stets zu geringerm als dem landesüblichen Zinsfuße zahlen, damit die Betreffenden ihre Depositen in Staatspapieren machen. Berechnung und Verlauf dieser Schulden sind einfach.

2) Die uneigentliche Depositenschuld.

Diese ist wieder eine zweifache; die Cautionsschuld und die gezwungene Depositenschuld.

a) Die Cautionsschuld wird durch die Summen gebildet, welche der Staat gewissen Beamten und Unternehmern als Caution auferlegt und die er natürlich je nach seinen eigenen Vorschriften zurückzahlen muß.

Es ist eine wichtige Frage, ob überhaupt Cautionen gestellt werden sollen oder nicht. Gewiß ist, daß sie wenigstens so sehr als möglich beschränkt werden sollten. Wenn sie aber einmal nothwendig sind, so kann der Staat entweder die Cautionen direct in der Form von Staatspapieren fordern, was jedoch den großen Nachtheil hat, daß die Cautionsleger den Variationen des Curses ohne Noth ausgesetzt sind; oder als baare Geldsumme, die der Staat dann zum Ankauf seiner eigenen Obligationen verwerthen kann. Die Cautionsschuld gehört daher ihrer Form nach den Depositenschulden, ihrem Inhalte nach den directen Staatsschulden an und muß nach dem landesüblichen Zinsfuß verzinst werden. Da die Summe der Cautionen eine sehr feste ist, so hat ihre Verwendung zum Ankauf von Obligationen kein Bedenken, als daß der Staat, wenn die letztern bei dem landesüblichen Zinsfuß unter pari stehen, einen Gewinn, wenn sie über pari stehen, einen Verlust hat. Die richtige Verwendung ist daher eine Sache der richtigen Berechnung.

b) Die gezwungene Depositenschuld entsteht, wenn der Staat gewisse Anstalten (Sparkassen, Hülfskassen u. s. w.) nöthigt, ihren Kassenbestand bis zu einem gewissen Belauf in Staatspapieren anzulegen. Auch hier ist daher die Form die einer Depositenschuld, der Inhalt eine eigentliche Staatsschuld. Es ist im Grunde ein Anlehn, das der Staat macht. Jedoch besteht dabei allerdings der Unterschied, daß der Staat meistens dafür eine Art von Garantie übernimmt.

Es ist fraglich, ob diese Art der Creditbenutzung eine richtige ist. Unzweifelhaft ist es wirthschaftlich richtig, wenn die betreffenden Institute freiwillig je nach ihren Verhältnissen einen bestimmten Theil des Bestandes ihrer Kasse in Staatspapieren anlegen, da dieselben zu gewissen Zwecken am dienlichsten sind. Ebenso gewiß hat es einen sehr großen und günstigen Einfluß, wenn die Einleger in den Sparkassen, die meistens zugleich der beweglichern Klasse des Volks angehören, durch die Nöthigung, ihre Ersparnisse als Staatspapiere zu besitzen, an die bestehende Ordnung mit neuem Interesse geknüpft werden. Allein ein vollständiges oder auch nur übergreifendes Abforbiren jener Ersparnisse durch den Finanzcredit ist nicht richtig. Denn dieselben sind in der That als Ueberschüsse der wirthschaftlichen Production die Elemente der Kapitalbildung und müssen daher, sei es in der Form von Credit, sei es als eigene Anlage, wieder zum wirthschaftlichen Betriebe befruchtend zurückkehren. Die absolute Anlage in Staatspapieren entzieht jene Ersparnisse ihrer naturgemäßen Bestimmung, sie machen den Credit der Privatwirthschaft auf Kosten des Credits der Finanzen zu theuer. Das, worauf es hier ankommt, ist die Bestimmung des richtigen Maßes für den Betrag, den solche Anstalten in Staatspapieren anlegen sollen, und dafür muß als Regel gelten, daß dies denselben zur freien Bestimmung überlassen wird.

Merkwürdig genug hat auch dieser Theil des Staatscredits in der bisherigen Literatur keine Beachtung gefunden. Nur Rau erwähnt beiläufig der Cautionen (§. 486). Dagegen hat Hock (S. 531 fg.) das ganze Gebiet und die ganze Bedeutung derselben für Frankreich dargestellt. Er theilt diesen Theil der schwebenden Schuld in die Consignations- und Depositenkasse, welche die eigentlichen (gerichtlichen) Schulden und die Cautionsschuld enthält. Unter dem Ausdruck der Correspondenten der Staatsschuld werden diejenigen

öffentlichen Anstalten verstanden, welche gesetzmäßig keinen Kassenbestand haben dürfen, sondern denselben an die Staatskassen abführen müssen und sich dann durch Anweisungen auf dieselben wieder decken. „Auf diese Weise sammeln sich allgemach die Fonds der öffentlichen Körperschaften bei dem Staatsschatze an." Dieser Theil der schwebenden Schuld, unter Napoleon I. 8 Mill., beträgt jetzt durchschnittlich 240 Mill., ebenso die Consignations- und Depositenschuld ca. 240 Mill. In Preußen ist das „Cautionsdepositum" der Staatsschuldendirection als ein von dieser zu verwaltendes besonderes Depositum überwiesen. Cabinetsordre vom 11. Febr. 1832 und preußisches Gesetz vom 12. Mai 1851. Nach Verordnung vom 21. Mai 1866 sind die Cautionen überhaupt nicht mehr in baarem Gelde, sondern in Staatspapieren zu erlegen.

Die Frage nach den Zeitrenten des Staats als Form der Anleihe ist mannichfach besprochen: Sismondi, „Nouveaux principes", II, 241; Fulda, §. 255; Malchus, I, §. 92; Rau, §. 499 und 500; am ausführlichsten bei Nebenius, S. 336—343; fast immer aus dem Gesichtspunkte, ob die Einrichtung von Leibrenten an und für sich wünschenswerth sei. Nur Nebenius hat die praktische Frage der Verzinsung hineingebracht. Es leuchtet nun ein, daß die Anleihe in der Form von Leibrenten oder Zeitrenten überhaupt nichts anderes ist als das Versicherungsgeschäft, vom Staate übernommen, nur mit dem Unterschiede, daß Einzahlungen der Versicherten vom Staate wie jede andere Anleihe verbraucht werden können, während die Renten im Grunde Anweisungen an die Kassen enthalten. Es ist dieses Geschäft aber weder an sich von Bedeutung, noch eignet es sich bei der Concurrenz mit den Lebensversicherungen für den Staat, und kann deshalb nur als ein sehr untergeordnetes Moment betrachtet werden. Die neuere Literatur, wie Umpfenbach, Hock, Pfeiffer, hat die ganze Frage überhaupt nicht behandelt.

II. Die schwebende Schuld.

(England, Frankreich, Deutschland.)

Die eigentlich schwebende Schuld des Staats beruht einfach darauf, daß die Fälligkeitstermine der Einnahmen und der Ausgaben des Staats, wie in jedem geschäftlichen Betriebe, nicht zusammenfallen und dadurch ein Bedarf entsteht, der seine Deckung erst durch eine spätere Einnahme findet. Der Credit des Staats besteht dabei in der Gewißheit, daß die erforderliche Summe vermöge der Ordnung der Staatseinnahmen als Deckung für einen bestimmten Betrag zu einer bestimmten Zeit in den Kassen des Staats vorhanden sein wird.

Die Aufnahme einer ſolchen Schuld iſt daher ſtets eine *Anticipation der Steuern*. Der charakteriſtiſche Unterſchied dieſer Art des Finanzcredits von allen andern beſteht darin, daß bei ihr ſtets der Betrag und die Tilgung mit Rückſicht auf beſtimmte Steuern angeſetzt werden; die Rückzahlung geſchieht deshalb eben durch die Verwendung als Quittung bei den Einnahmekaſſen und ihre Verrechnung. Indeſſen haben ſie wieder *drei* Grundformen, die wir nach den Ländern, in denen ſie vorzugsweiſe vorkommen, die engliſche, franzöſiſche und deutſche nennen können. Alle drei hängen aufs engſte mit der ganzen Geldverwaltung der betreffenden Finanzwirthſchaft zuſammen.

Das *engliſche* Syſtem der ſchwebenden Schuld beruht darauf, daß die Bank von England als der große Kaſſirer der engliſchen Finanzen erſcheint. Die Finanzen Englands haben nicht blos einen Bankcredit, ſondern auch eine innig mit der Bank verwachſene ſchwebende Schuld. Wo es ſich nämlich um eine bedeutende Benutzung des Finanzcredits handelt, wird der Finanzminiſter als Lord of the Exchequer ermächtigt, die Exchequer bills auszugeben, die in der That nichts ſind als die Schatzanweiſungen, welche mit beſtimmter Verfallszeit auf die Einnahme der Finanzen baſirt ſind. Allein die Einlöſung dieſer Bills geſchieht nicht durch die einzelnen Einnahmekaſſen, ſondern durch die Bank von England, welche dieſelben auszahlt, eventuell auch discontirt. Sie haben daher den rechtlichen Charakter von Wechſeln, welche die Regierung auf die engliſche Bank zieht, nur mit dem Unterſchiede, daß ſie nicht auch die Form von Wechſeln haben und daß ſie ihre Deckung vorzugsweiſe in den Einnahmen der Bank aus den Steuern beſitzen. Da die Zahlungen der Bank aber in Noten geſchehen, ſo erſcheinen die Bills, welche ſie eingelöſt hat, als jener Theil des regelmäßigen Bankausweiſes, der unter dem Namen „other securities“ vorkommt, und der durch die der Bank überwieſenen Steuerbeträge gedeckt iſt. Auf dieſe Weiſe iſt die ſchwebende Schuld thatſächlich ein Theil der Banknotenſchuld, jedoch in Princip und Recht weſentlich von der letztern verſchieden, da er durch die Steuern rückzahlbar und verzinslich iſt.

In Frankreich iſt dagegen das Verhältniß weſentlich anders. Es iſt bei der Geldverwaltung bereits bemerkt, daß die Erhebung durch die Receveurs geſchieht, welche, aus den alten Intendants

herſtammend, die Steuererhebung zu einem ſelbſtändigen Unternehmen machen, den Finanzen die Beträge abführen, den Kaſſenbehalt mit einem geringen Zinsfuß vergüten und auf dieſe Weiſe aus der Steuerverwaltung ein großes und ſehr einträgliches Geſchäft machen. Daran nun hat ſich die franzöſiſche Dette flottante in ihren Haupttheilen angeſchloſſen. Sie entſteht weſentlich dadurch, daß dieſe Receveurs vorkommendenfalls den Finanzen Vorſchüſſe auf die demnächſt fälligen Steuern machen, meiſt in der Form, daß ſie Wechſel an die Ordre der Finanzen ausſtellen, welche dann die Banque de France den letztern escomptirt. Das hat den großen Vorzug, daß keine Cursdifferenz entſteht und der Zinsfuß ein verhältnißmäßig geringer iſt. Wenn dann der Zahlungstermin für den Receveur kommt, ſo legt er einfach die Wechſelzahlung ſtatt Quittung vor und iſt damit entlaſtet, während er in dem fälligen durch ihn ſelbſt erhobenen Steuerbetrag ſeine Deckung findet. Dadurch werden die Kaſſenanweiſungen gänzlich überflüſſig, die ſchwebende Schuld ſtört nicht durch ihre Höhe den Curs der feſten Schuld, und der Credit der Finanzen erſcheint hier durch die Steuerbeträge von ſelbſt begrenzt. Nur iſt dabei die doppelte Vorausſetzung, daß erſtens die Receveurs ſelbſt ſehr reich, und zweitens, daß ſie ſehr ſolid ſein müſſen. Ohne das iſt dieſe Form der ſchwebenden Schuld ſchwer zu benutzen. Und darin liegt wol der Grund, weshalb man ſie in Deutſchland ſo wenig angewendet hat.

In den deutſchen Staaten nämlich, und namentlich in Oeſterreich, hat man ſtatt der obigen Syſteme die eigentlichen Schatz- oder Kaſſenanweiſungen angenommen.

Von dieſen ſind nämlich zuerſt die bloßen Zahlungsanweiſungen an die Kaſſen leicht zu unterſcheiden, die nur dann zu einer Form der ſchwebenden Schuld werden, wenn ſie nicht gezahlt und daher prolongirt werden, womit ſie dann in die Klaſſe der eigentlichen Schatzanweiſungen fallen.

Die eigentlichen Kaſſenanweiſungen — eigentliche ſchwebende Schuld — erſcheinen nämlich in der Form der Staatsſchuldſcheine, auf beſtimmte Summen lautend, mit Verzinſung und kurzen Verfallsterminen (etwa ½ Jahr) und ſpeciell auf irgendeine beſtimmte Steuer fundirt. Der Regel nach werden ſie nach engliſchem Muſter auch von den Banken vertragsmäßig discontirt,

jedoch iſt das nicht nothwendig. Das Weſentliche iſt ihre Verfallzeit, da ſelbſt die Fundirung auf eine beſtimmte Steuer dabei nicht immer maßgebend iſt. Denn Anweiſungen können entweder auf beſtimmte Kaſſen lauten, oder auf die Staatskaſſen ohne Unterſchied. Es iſt klar, daß die erſtern für den Schuldner oder den Staat, die letztern für den Gläubiger oder den Inhaber günſtiger ſind und daher auch einen höhern Werth haben, der mit der Schwierigkeit abnimmt, die auf beſtimmte Kaſſen lautenden Schatzſcheine bei den betreffenden Kaſſen präſentiren und erheben zu können. Es ergibt ſich daraus, daß die letztern ſtets nur ein beſchränktes Umlaufsgebiet haben, was gleichfalls nicht ohne Einfluß auf ihren Werth bleibt, während die erſtern zwar innerhalb des ganzen Staats gleich leicht curſiren, aber gleichfalls außerhalb der Staatsgrenzen ſich nicht aufhalten können, ſondern ſtets ſo ſchnell als möglich wieder zurückſtrömen, wenn ſie auf irgendeine Weiſe hinausgelangt ſind. Dieſe Sätze werden zum Theil maßgebend für die Benutzung der Schatzanweiſungen überhaupt.

Die Schatzanweiſungen bilden nämlich zwar die leichteſte und billigſte, aber auch die gefährlichſte Form der Staatsſchulden. Da die Zahlung derſelben mit beſtimmtem Termin und Ort zugleich die möglichſte Sicherheit bietet, ſo iſt ihr Werth ſtets ein bedeutender und ſie werden leicht angenommen. Sie helfen daher ſicher für den Augenblick; allein da ihre Auszahlung dem Staate die Mittel für andere Zahlungen nimmt, ſo ſind ſie nur dann unbedenklich, wenn für dieſe andern Zahlungen ohne ſie geſorgt iſt. Dies iſt nun alsdann der Fall, wenn für alle dieſe Zahlungen im Budget die Rechnung gemacht und die Schatzanweiſungen mithin nur für ſolche Zahlungen ausgeſtellt werden, die überhaupt ſchon in die Staatsrechnung aufgenommen und mithin durch bereits berechnete Einnahmen gedeckt ſind. Alsdann wird dieſer Credit des Staats nur als Mittel der freien Verfügung über das Staatseinkommen benutzt, und das iſt die wahre Natur jener ſchwebenden Schuld. Sie darf daher niemals größer ſein als die Summe der im Budget berechneten Ausgaben und muß zweitens mit den Einnahmen derſelben Finanzperiode gedeckt werden, deren Ausgaben man durch ſie beſtreitet. Iſt das der Fall, ſo beſtehen die Koſten dieſer Creditbenutzung nur in den Zwiſchenzinſen, die verhältnißmäßig leicht getragen werden.

Da indeß auch dieſe eine ſelbſtändige Ausgabe bilden, ſo fordert die rationelle Finanzwirthſchaft, daß die Ausgaben der Zwiſchenzinſen durch die Vortheile aufgewogen werden müſſen, welche die Benutzung des ſchwebenden Staatscredits bringt. Ob und inwieweit dies der Fall iſt, läßt ſich im allgemeinen nicht ſagen; dennoch iſt jenes Princip dasjenige, welches auch für die zuläſſige Benutzung des ſchwebenden Credits die einzige richtige Grenze abgibt.

Wo nun das richtige Maß der ſchwebenden Schuld überſchritten iſt, d. h. wo dieſelbe mehr beträgt als die nach dem Budget berechnete Summe von Einnahmen, welche durch die ſchwebende Schuld anticipirt wird, da tritt in gegebener Zeit die Nothwendigkeit ein, die Beträge der ſchwebenden Schuld durch Anleihen zu bezahlen. Ein ſolcher Proceß, durch welchen die ſchwebende Schuld in eine eigentliche übergeht, nennt man die Conſolidirung derſelben. Dieſe nun kann in zweifacher Weiſe geſchehen.

Der Staat kann erſtlich die Auszahlung der Schatzanweiſungen ruhig ihren Weg fortgehen laſſen und den Ausfall in der für ihn verfügbaren Einnahme, der durch jene Zahlungen der Kaſſen entſteht, durch eine neue ſelbſtändige Anleihe decken. Das würde man die indirecte Conſolidirung nennen.

Oder er kann die Schatzanweiſungen direct durch eigentliche Staatsſchuldſcheine einlöſen und auf dieſe Weiſe an die Stelle der ſchwebenden Schuld eine eigentliche Staatsſchuld ſetzen. Das iſt die directe Conſolidirung. Es iſt klar, daß dieſe directe Conſolidirung nur zu einem Emiſſionscurſe geſchehen kann, der ſich durch Vergleichung des Curſes der ſchwebenden Schuldſcheine und der Staatsobligationen ergibt. Welche von beiden Formen der Conſolidirung die beſſere iſt, hängt von den Umſtänden ab. Nach geſchehener Conſolidirung gehört dann natürlich die ſchwebende Schuld der eigentlichen Staatsſchuld an.

Man muß für die eigentlich ſchwebende Schuld wol von dem ſtrengen Unterſchiede der eigentlichen Kaſſenanweiſungen von der als ſelbſtändige Effecten erſcheinenden ſchwebenden Schuld ausgehen. Die Kaſſenanweiſungen ſcheinen unter Ludwig XIV. als die alten Bons royaux entſtanden zu ſein; ſie waren aber nichts als Anweiſungen für beſtimmte Summen und kein Gegenſtand des Geldverkehrs. Die ſchwebende Schuld in Geſtalt ſelbſtändiger Effecten tritt zuerſt in den

Exchequer bills in England seit 1696 auf, eingeführt durch Montague und aus den Navy bills gebildet, mit Tageszinsen, wie die Wechsel. Während die Bons royaux einseitig vom Könige ausgestellt wurden, wurden die Exchequer bills gleich anfangs nur vom Parlament bewilligt. Die französischen Bons du trésor in unserer Zeit sind reine Kassenanweisungen; vgl. Hock, S. 434—35; sie betragen nur den vierten Theil der schwebenden Schuld. Die österreichische eigentliche sog. schwebende Schuld besteht in den sog. Salinen- oder Hypothekenanweisungen; dieselben sind mit 6 Proc. verzinslich und gesetzlich auf die Einkünfte der Salinen fundirt. Dadurch, daß sie stets wieder mit neuen Scheinen eingelöst werden, sind sie factisch zu einem Theile der festen Schuld geworden. Ihre Summe betrug 1870 59,886432 Fl. — Verzinsliches Papiergeld — also eigentlich verzinsliche Kassenscheine, wie die österreichischen Reichsschatzscheine des Jahres 1850, sind ein principiell und praktisch verkehrtes Mittelding zwischen schwebender Schuld und Papiergeld. — Die Literatur über die schwebende Schuld ist eine sehr unfertige; selbst Malchus, II, §. 88, und Nebenius, „Oeffentlicher Credit", S. 333, haben die Sache nicht eingehend behandelt; Rau, II, §. 491, allein hat einige Bemerkungen darüber, während die Neuern sie ganz übergehen.

E. Der Papiergeldcredit.

I. Begriff und Wesen. Der volkswirthschaftliche und der finanzielle Standpunkt.

Allerdings ist von jeher das Papiergeld im weitesten Sinne mit dem Staatscredit praktisch in Verbindung gewesen und theoretisch in Verbindung gebracht. Das Papiergeld selbst hat dadurch regelmäßig eine doppelte Behandlung erfahren; einmal in den Lehren der Volkswirthschaft, das andere mal in der Finanzwissenschaft. Das nun ist an sich berechtigt. Es ist aber nothwendig, sich über das Verhältniß beider Elemente klar zu sein, um die Beziehung des Staatscredits zum Papiergeld feststellen zu können.

Begriff und Wesen des Papiergeldes an sich setzen wir als bekannt voraus.

Im Sinne der Volkswirthschaft und der Verwaltung hat das Papiergeldwesen die Aufgabe als Material für die Thätigkeit der Organisation des Zahlungs- und Unternehmungscredits zu dienen, und während die Grundsätze über die Fundation der Volkswirthschaft angehören und durch die allgemeinen Gesetze derselben be-

herrscht werden, gehören die Grundsätze über die Währung der Verwaltungslehre. Die Finanzwissenschaft hat dieselben als feststehende anzunehmen.

Solange nun die Finanzen sich des vorhandenen Papiergeldes in irgendeiner Weise bedienen, *ohne die Summen desselben zu vermehren*, gehört die ganze Lehre vom Papiergeld überhaupt nicht in die Finanzwissenschaft.

Das, was wir die Lehre von der Papiergeldschuld nennen, entsteht erst da, wo der Staat für die Bedürfnisse seiner Finanzen die Summe des Papiergeldes *vermehrt*.

Diese Vermehrung ist nun stets der Form nach ein Finanzcredit, weil die Finanzen formell die Verpflichtung übernehmen, die auf ihre Veranlassung ausgegebenen Papiergelder wieder einzulösen. Sie wird aber der Thatsache nach eine Schuld, weil diese Einlösung niemals vollständig stattfindet, und daher jene Verpflichtung eine dauernde bleibt. Das Papiergeldwesen kann daher mit demselben Recht in den Finanzcredit und in das Staatsschuldenwesen aufgenommen werden; es bildet eben den Uebergang von dem einen zum andern. Jedoch stellen wir es unter den erstern, weil es nicht als eine geschlossene Summe erscheint, und nicht durch Steuern zur Rückzahlung gelangt.

Ebendeshalb müssen wir nun die Principien vorausſenden, nach denen die Finanzen bei der Benutzung dieses Credits im allgemeinen vorzugehen haben, und dann zu den beiden Grundformen desſelben übergehen.

II. Princip und System des Papiergeldcredits des Staats.

Das Princip für die Benutzung des Papiergeldes für den Credit des Staats beruht darauf, daß der Staat die Möglichkeit besitzt, je nach seinem Bedürfniß zur Deckung seiner Bedürfnisse Papiergeld zu emittiren. Diese Form der Creditbenutzung hat sehr viel Einladendes. Einerseits steht sie jeden Augenblick und zu jedem Betrage offen, andererseits erscheint sie als eine unverzinsliche Schuld, und endlich scheint ihre Einlösung, da sie in den kleinsten Beträgen vor sich gehen kann, die leichteste und billigste zu sein.

Dennoch ist dieselbe an und für sich in hohem Grade ge-

gitized by Google

fährlich. Dieſe Gefahr ſelbſt aber iſt, wie die ganze Frage nach dem Papiergeldweſen, einerſeits eine volkswirthſchaftliche, andererſeits eine finanzielle.

Die volkswirthſchaftliche Gefahr ſetzen wir als bekannt voraus, die finanzielle erſcheint ihrerſeits daneben als eine ſelbſtändige; doch iſt ſie von den Grundſätzen der erſtern auf jedem Punkte beherrſcht. Sie beruht darauf, daß die Finanzen mit dem Papiergelde Zahlungen zu machen haben, deren Werth durch den des Papiergeldes bedingt iſt.

Wenn nämlich die Gewißheit, das Papiergeld zu ſeinem Nennwerth benutzen zu können, eine vollkommen ſichere iſt, ſo wird auch der Einzelne ſchon bei der erſten Ausgabe jenes Papiergeldes daſſelbe vom Staate ſelbſt zu ſeinem vollen Nennwerth annehmen (oder dem Staate berechnen, was effectiv auf daſſelbe hinauskommt.) Iſt dagegen dieſe Gewißheit nicht vorhanden, ſo wird der Werth jenes Papiergeldes in dem Maße von dem Empfangenden niedriger berechnet werden, als jene Gewißheit entfernter iſt; die Schuldſumme des Staats wird daher immer nominell dieſelbe bleiben, obwol er für die ausgegebenen Scheine um ſo weniger wirklich einnimmt, je weniger er in der Lage erſcheint, dieſelben zu ihrem Nennwerthe einlöſen zu können.

Es iſt daher im höchſten Intereſſe des Staats, wenn derſelbe ſeinen Papiergeldcredit benutzt, dieſes Papiergeld ſo zu fundiren, daß daſſelbe einen ſeinem Nennwerthe gleichen Verkehrswerth habe. Allein es liegt das ebenſo ſehr im Intereſſe der Volkswirthſchaft, da die Schwankungen des Curſes des Staatspapiergeldes einen immer ſteigenden Preis aller Producte bei gleichem Werthe derſelben hervorbringen, was andererſeits auch wieder auf die Zahlungen des Staats einwirkt.

Da nun dieſes Verhältniß des Nennwerthes des Papiergeldes zum wirklichen Werthe deſſelben oder der Curs ſeinerſeits nicht willkürlich beſtimmt werden kann, ſondern feſten Regeln folgt, ſo wird es die Aufgabe der Verwaltung des Papiergeldweſens, in Gemäßheit dieſer Regeln für den guten und feſten Curs des Papiergeldes zu ſorgen.

Die Grundlage des Curſes iſt nun für jede Art von Papiergeld dasjenige, was wir die Fundation nennen. Das Weſen der Fundation zeigt aber, daß es im Grunde drei Arten von

Papiergeld gibt und mithin auch die Papiergeldschuld des Staats in drei verschiedenen Grundformen contrahirt, respective verwaltet werden kann. Man darf daher auch hier nicht von einer einfachen Papiergeldschuld, sondern muß vielmehr von einem System derselben reden, so zwar, daß jede Art des Papiergeldes ihre eigenen Forderungen an die Verwaltung des Staatscredits aufstellen muß. Jene drei Arten sind nun die reinen Banknoten mit bankmäßiger Fundation, die Kassen- oder Steuerscheine mit der Steuerfundation und diejenigen Banknoten, welche zugleich als Kassenscheine fungiren. Da indessen kein Staat eine Papiergeldschuld durch Emission von reinen Banknoten (ohne das Recht, mit ihnen die Steuern zu zahlen) contrahiren, sondern denselben stets das Recht der Kassenscheine beilegen wird, so gibt es praktisch nur jene letztern zwei Arten der Papiergeldschuld, und die Verwaltung derselben besteht in der Anwendung derjenigen Grundsätze für Fundation und Emission dieser Schuldscheine, nach welchen dieselben ihren Paricurs zu erhalten vermögen.

Die Literatur und die Grundsätze über das Papiergeld gehören nicht in die Finanzwissenschaft und dürfen als bekannt vorausgesetzt werden. Aber das Papiergeld selbst ist naturgemäß von der Finanzwissenschaft als ein Theil der Lehre vom Staatscredit aufgenommen. Jakob, §. 767 fg.; Malchus, I, §. 86 und 87; Rau, §. 487, 488 und 529. Merkwürdigerweise hat Rebenius den Gegenstand nur indirect berührt. Der Charakter aller dieser Auffassungen ist ein gleicher. Da man den wesentlichen Unterschied der Arten des Papiergeldes und der beiden Grundformen der Fundation in der bankmäßigen und der Steuerfundation nicht erkannte, so hat die ganze Lehre sich eigentlich stets auf dem rein volkswirthschaftlichen Standpunkte der Banknotenfrage gehalten, obwol eine Menge richtiger Bemerkungen sich allenthalben vorfinden. Dazu trug viel bei, daß auch die Schriftsteller über die Banken sich durchaus keine Rechenschaft von dem wahren Inhalt der Banknoten ablegten und daher durchaus den höchst verschiedenen Charakter der Arten der einzelnen Banknoten nicht verstanden, was die Anwendung der Lehre von den Banknoten auf die Staatspapiergeldschuld so gut als unthunlich machte. Hält man indeß den hier aufgestellten und im Grunde sehr leicht verständlichen und ganz unzweifelhaften Unterschied fest, so wird die ganze Lehre vom Staatspapiergeld ihre richtige Gestalt leicht annehmen. Ueber das Wesen des Papiergeldes und die Arten der Fundation und der Währung dürfen wir wol auf Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 290, verweisen. Rau, II, 487 fg., hat

blos vom Staatspapiergeld im allgemeinen gesprochen; Umpfenbach, II, 208, so gut als gar nicht; ebenso Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 538 fg.

a) Die Banknotenschuld. (Verzinsliche Papiergeldschuld.)

Die Banknotenschuld des Staats entsteht, wenn der Staat die Bank veranlaßt, eine größere Summe von Noten anzufertigen, als ihre geschäftsmäßigen Bedürfnisse einerseits und ihre bankmäßige Fundation andererseits fordern, und ihm diese Summe als Darlehn zu übergeben.

Das Verhältniß, welches daraus entsteht, ist dann ein doppeltes, und die genaue Unterscheidung beider Seiten desselben bildet für das richtige Verständniß dieser Schuld die absolute Voraussetzung.

Einerseits nämlich übernimmt die Bank die Verpflichtung, die von ihr angefertigten, dem Staate als Darlehn übergebenen und von diesem in den Verkehr gebrachten Noten dem künftigen Inhaber in derselben Weise gegen edles Metall einzulösen, wie die auf ihrem geschäftsmäßigen Betriebe beruhenden Noten. Der Einzelne, indem er die neuen Noten, durch welche das Darlehn eben constituirt wird, annimmt, gibt daher der Bank zunächst einen Credit, da jede Note eine Anweisung auf den Credit der Bank ist.

Andererseits übernimmt der Staat die Verpflichtung, der Bank diese Einlösung durch den Einzelnen für den von ihm geliehenen Betrag von Banknoten möglich zu machen, oder die Bank, indem sie die neuen Noten als Darlehn dem Staate gibt, gibt dem Staate Credit, da sie diese neue Summe von Noten nicht aus ihrer bankmäßigen Fundation als fundirt ansehen kann.

Es kommt daher zunächst darauf an, diesen Noten eine selbständige Fundation neben der Bankfundation zu geben, welche die ursprünglichen Noten der Bank besitzen. Und nun kann man sagen, daß eigentlich diese Fundationen des Staats die Schuld des letztern ist, vermöge deren er seinen Credit in den Noten der Bank benutzt; denn der Credit, den die Bank in Form ihrer Noten gibt, beruht eben selbst wieder nur auf der Fähigkeit und Willigkeit des Staats, der Bank die Einlösung dieser Banknotenschuld möglich zu machen. Da nun die einzelnen Noten der Bank äußer-

lich nicht unterschieden sind und daher niemand sagen kann, welche Note in der circulirenden Notenmasse die eigentliche Banknote und welche die Staatsschuldennote ist, so verschmilzt durch die Banknotenschuld der Credit des Staats und der der Bank auf das innigste zu einem ununterscheidbaren Ganzen; die in den Noten existirende Schuld der Bankactionäre wird Staatsschuld und umgekehrt, und in dieser Verschmelzung erscheint nun der Satz, daß der Werth der Banknoten überhaupt nicht mehr von der geschäfts- und bankmäßigen Fundation der eigentlichen Banknoten, sondern von dem Schuld- und Creditwesen des Staats abhängt, mit diesem sinkt und steigt, dadurch am Ende alle eigene und selbständige Geschäftsthätigkeit verliert und zu einer bloßen Anstalt für die Staatsschulden wird.

Offenbar ist dies ein entschiedener Nachtheil für die gesammte Volkswirthschaft, welche der Functionen der Banken nicht entbehren kann. Gegen diesen Nachtheil schützt nun das Interesse der Actionäre sowol die Bank selbst als die Gesammtheit, und zwar indem der Staat genöthigt wird, für jene Darlehne in Noten Bedingungen festzustellen, welche ihrerseits der Bank die Einlösung auch dieser Noten, damit die Sicherheit ihres Credits und endlich mit diesem ihrem Credit auch den des Staats selbst garantiren sollen. Auf diese Weise entsteht ein Vertrag zwischen dem Staate und der Bank, der die Stelle eines eigentlichen Darlehnsvertrags vertritt und dessen Aufgabe es ist, das Maß der Benutzung des Bankcredits durch den Staat einerseits und die Sicherung desselben andererseits zu bestimmen. Der Inhalt eines solchen Vertrags bezieht sich daher zuerst auf die auszugebende Summe von Banknoten, welche der Staat von der Bank als Darlehn empfängt; dann auf die Art und Weise, wie der Staat der Bank die Mittel darbietet, um diese Noten einlösen oder die Rückzahlung der in der Ausgabe der einzelnen Noten gemachten Schuld bewerkstelligen zu können. Die Bestimmungen eines solchen Vertrags sind jedoch sehr verschieden. Sie richten sich nämlich einerseits nach der Entstehung der Banknotenschuld, andererseits nach den Mitteln, welche der Staat für die Deckung derselben besitzt. Hier lassen sich folgende Hauptfälle unterscheiden.

1) Die Bank leiht dem Staate für die Ertheilung des Privilegiums überhaupt eine gewisse Summe von Noten gegen eine

Deckung, welche meiſt in einfacher Schuldverſchreibung beſteht, die die Bank *nicht* nach ihrem Ermeſſen einlöſen kann. Hier muß die Bank für die Einlöſung ihrer Noten ſelbſt haften und das Papiergeld hat ſomit eine *eigene* Schuld conſtituirt.

2) Wenn die Banknotenſchuld contrahirt wird, um eine Steuerſchein- oder eine Staatspapiergeldſchuld zu convertiren (ſ. unten), ſo pflegt der Vertrag zugleich die Conſtituirung der Bank ſelbſt zu enthalten und erſcheint daher in der Form des Privilegiums und der Statuten der Bank. Die Deckung der Banknotenſchuld beſteht dann der Regel nach erſtlich darin, daß den Banknoten ohne Unterſchied die Steuerfundation gegeben wird, d. h. daß ſie das Recht bekommen, bei allen öffentlichen Kaſſen als Steuerzahlungsmittel angenommen zu werden; ſodann darin, daß ſie die volle Währung erhalten, indem ſie neben der Staatswährung auch die Verkehrswährung bekommen. Beide Rechte machen es der Bank möglich, eine größere Summe an Noten auszugeben, als diejenige iſt, welche durch ihren Baarfonds bankmäßig fundirt ſein würde. Und nun muß man denjenigen Notenbetrag, um welchen die Geſammtſumme der ausgegebenen Noten die bankmäßig fundirte Notenſumme übertrifft, als die eigentliche Banknotenſchuld des Staats anſehen, gleichviel ob von einer ſolchen eigenen Schuld die Rede geweſen oder nicht. Dieſer Converſionsproceß des reinen Staatspapiergeldes in Banknoten iſt im Grunde die Rückzahlung des erſtern durch die letztern. (S. unten).

3) Wenn dagegen eine bereits beſtehende Bank dem Staate Noten leiht, die eigens zu dem Zwecke ausgefertigt und daher nicht bankmäßig fundirt ſind, ſo muß der Staat der Bank Haftung bieten, weil die Bank für jene Noten ohne Unterſcheidung haftet. Eine ſolche Haftung geſchieht dann ſtets vermöge eines eigenen Vertrags, den die Bankverwaltung mit der Finanzverwaltung abſchließt und in welchem die letztere zwei Wege einſchlagen kann. Sie kann entweder die ratenweiſe Rückzahlung desjenigen Betrags in baarem Gelde verſprechen, den ſie in der Form von Banknoten von der Bank empfangen hat, oder ſie kann ſich begnügen, irgendwelche Sicherheit für den ganzen Betrag zuzuſagen. Dabei ſind wieder verſchiedene Modificationen denkbar: ſie kann theils für jene ratenweiſe Rückzahlung beſtimmte

Steuern anweiſen, theils aber auch die Einkünfte aus den Realitäten, welche ſie als Sicherheit beſtellt hat. Dies muß ſich nach den Umſtänden richten; jedoch gilt hier ein allgemeiner und hochwichtiger Grundſatz, der das Verhältniß der Rückzahlung jener Schuld normirt und der die Erklärung einer Reihe der wichtigſten Operationen und Zuſtände des Papiergeldweſens enthält.

4) Wenn nämlich die Geſammtſumme der Banknoten inclusive derjenigen, welche die Staatsbanknotenſchuld bilden, nicht größer iſt als das Bedürfniß des Verkehrs, ſo iſt eine Einziehung der Noten nicht nöthig, und der Paricurs derſelben mit ihrem Nennwerth zeigt, daß derjenige Theil, der die Banknotenſchuld conſtituirt, durch die Steuerfundation vollkommen gedeckt iſt. Dieſe Noten bilden daher eine dauernde ſchwebende Schuld als eine Form der Anticipation der Steuern, wie jeder wohlfundirte Kaſſenſchein (ſ. unten), und die Frage nach der Rückzahlung oder Einlöſung dieſer Noten fällt genau zuſammen mit demjenigen, was unten über die Einziehung der Kaſſenſcheine zu ſagen iſt. Wenn dagegen die Geſammtſumme der Noten größer iſt als der Bedarf, ſo beginnt der Curs der Noten zu ſchwanken und jede Note ſtrebt nach Einlöſung gegen ihren Nennwerth. Das beweiſt, daß die Schuld des Staats größer iſt als ſein Credit. In einem ſolchen Falle kann nun auch die Hypothecirung dieſer Schuld oder die Ausſtellung beſonderer Sicherheit für die Noten in Form von Realitäten u. ſ. w. nicht viel helfen, weil die Einlöſung der Note nicht den Werth, ſondern das Geld ſucht, worauf ſie lautet. Es muß daher die Einziehung der Noten ſtattfinden, welche darin beſteht, daß die als Zahlung bei den Staatskaſſen oder der Bank einlaufenden Noten nicht wieder ausgegeben, ſondern geſammelt und vernichtet werden. Dieſe Vernichtung der Noten iſt daher die Rückzahlung oder Tilgung der in dieſen Noten beſtehenden Staatsſchuld. Der Proceß der Einziehung iſt aber keineswegs ſo einfach wie der Proceß der Vernichtung der eingezogenen Noten. Die Einziehung nämlich beſteht darin, daß der Staat dieſe ihm als Steuerzahlung eingelaufenen Noten nicht für diejenigen Ausgaben benutzt, welche mit den eingelaufenen Steuern nach der Staatsrechnung hätten bezahlt werden ſollen. Es leuchtet daher ein, daß er als Mittel der Deckung für dieſe Ausgaben, da er die Noten nicht hat, etwas anderes haben muß,

und dies andere kann nun nur entweder die Erſparniß im Budget, oder die Erhöhung der Einnahmequellen, oder endlich, dafern dieſe beiden Punkte nicht da ſind, die Contrahirung einer neuen feſten oder Anlehnsſchuld ſein, ſodaß auf dieſe Weiſe die Rückzahlung der Banknotenſchuld des Staats durch Einziehung und Vernichtung der Noten, welche dieſe Schuld conſtituiren, als Conſolidirung der Notenſchuld in Anlehnsſchulden erſcheint. Haben ſolche zu dieſem Zwecke ganz oder zum Theil gemachte Anlehnsſchulden nun wieder ihre Tilgung, ſo iſt dieſe Tilgung im Grunde nur der Form nach die Tilgung der Anleihe, der Wirklichkeit nach dagegen die Tilgung der Notenſchuld. Daraus ergeben ſich denn auch die Grundſätze, unter denen eine ſolche Convertirung der Notenſchuld in eine (conſolidirte) Anlehnsſchuld richtig iſt. Dieſelbe muß nämlich

1) am nothwendigſten dann ſtattfinden, wenn die Summe der Noten, weil ſie größer iſt als der Bedarf, einen ſchwankenden Curs bekommt und der Staat die Einziehung derſelben weder durch Erſparniß noch durch Steuererhöhung möglich machen kann. Denn die Nachtheile eines ſchwankenden Curſes der Valuta ſind viel größer als die Verzinſung und Amortiſirung der Anleihe, welche zur Herſtellung der richtigen Notenſumme und ihrer ausreichenden Fundirung gemacht wird.
2) Sie muß ferner ſtattfinden, wenn die Verzinſung des vom Staate für ſeine Notenſchuld benutzten Bankcredits — der Zinsfuß der Obligationen, welche der Staat als Sicherheit für das Notendarlehn bei der Bank deponirt — höher iſt als die Zinſen und Koſten einer zur Conſolidirung beſtimmten Anleihe des Staats.

Alle dieſe Punkte empfangen nun ihre volle Entwickelung erſt durch ihre Verſchmelzung mit der folgenden Form der Papiergeldſchuld des Staats.

b) Die reine Staatspapiergeld- oder Kaſſenſcheinſchuld. (Unverzinsliche Papiergeldſchuld.)

Das reine Staatspapiergeld entſteht, wenn der Staat Papiergeld ohne eine bankmäßige Fundation und daher auch ohne

Vermittelung der Bank ausgibt, anſtatt mit baarem Gelde oder mit Banknoten zu zahlen. Ein jeder ſolcher Schein enthält die Verpflichtung des Staats, ihn wenn auch nicht einzulöſen, ſo doch als eine Schuld für ſich anzuerkennen. Es liegt daher in dieſer Verpflichtung ſchon ſtillſchweigend die zweite, denſelben zu ſeinem Nennwerthe in Zahlungen ſelbſt annehmen zu wollen. Iſt dieſe Verpflichtung auf dem Scheine ausdrücklich als die Fähigkeit deſſelben, bei öffentlichen Zahlungen an den Kaſſen des Staats zu ſeinem Nennwerthe das baare Geld zu vertreten, anerkannt, ſo iſt ein ſolcher Schein ein Kaſſenſchein. Seiner Natur nach beſteht daher jedes reine Staatspapiergeld aus Kaſſenſcheinen; die ausdrückliche Bezeichnung als Kaſſenſchein iſt nur der beſtimmt formulirte Ausdruck des Weſens dieſer Scheine, da kein Staat ſich weigern kann, ſeine eigenen Schuldſcheine als Zahlungsmittel anzunehmen.

Dieſe Kaſſenſcheine gehören nun dem Staatscreditweſen ebenſo gut wie die Banknoten der Notenſchuld, nur iſt die Art und Weiſe, wie ſie benutzt werden, eine andere. Während nämlich bei den Noten der vom Staate garantirte Credit der Bank zunächſt den Noten ihren wirklichen Werth gibt, der durch die Wahrſcheinlichkeit der Einlöſung durch die Bank geſetzt und bemeſſen wird, und den daher der Staat wie jeden andern Credit, den er von Dritten empfängt, der Bank *verzinſen* muß, empfangen die Kaſſenſcheine ihren Werth durch die Wahrſcheinlichkeit, anſtatt des baaren Geldes bei den öffentlichen Kaſſen gebraucht werden zu können. Sie bedürfen daher an ſich gar keiner Einlöſung; ihre Einlöſung beſteht eben in der Annahme bei den öffentlichen Kaſſen, und deshalb iſt auch der Charakter der in ihnen enthaltenen Schuld ein von dem der Notenſchuld ſehr verſchiedener. Während bei dieſer der Staat Debitor gegen die Bank und dieſe Debitor gegen den Inhaber der Note iſt, iſt bei den Kaſſenſcheinen in der That vom Staate ſtatt des Geldes ein Schein ausgegeben, der die künftige Steuer deſſen zahlen kann, der ihn beſitzt. Daher hat der Staat dieſes Papiergeld auch *nicht* zu verzinſen, da er ſich dabei gleichſam ſelber Credit gibt; und daher denn Name und Begriff der „unverzinslichen Schuld". Sie ſind daher nichts anderes als eine andere Form der ſchwebenden Schuld, eine Benutzung der künftig fälligen Steuerzahlung, die auch wirk-

lich dann, ſtatt in baarem Gelde, in dieſen Kaſſenſcheinen eingehen wird. Und da die Kaſſenſcheine keine Zinſen tragen und durch ihre niedrigen Beträge in alle ſteuerzahlenden Hände kommen, ſo iſt es kaum zweifelhaft, daß ſie in der That die wahre und beſte Form der ſchwebenden Schuld ſein müßten, inſofern es ſich nicht um eine blos augenblickliche und vorübergehende Benutzung der Kaſſenbeſtände der einzelnen Staatskaſſen handelt, die allerdings durch Schatz- oder Kaſſenanweiſungen ſich beſſer verwerthen laſſen.

Allein aus dieſer ſchwebenden Schuld wird eine feſte, ſobald die einmal ausgegebene Summe von Kaſſenſcheinen durch beſtändige Wiederausgabe im Verkehr bleibt. Die Contrahirung der Schuld beſteht dann in dem Act, vermöge deſſen der Staat mit dieſen Scheinen entweder den Ausfall der Einnahmen gegen die Ausgaben deckt, oder ſich den Theil ſeiner Einnahmen, der der Summe dieſer Scheine entſpricht und den er in baarem Gelde eingenommen hat, zu andern Zwecken verfügbar macht. Er iſt dann den ganzen Betrag dieſer Scheine den Inhabern ſchuldig, jedoch unter der Modification, daß er dieſe Schuld nicht bezahlt, ſondern nur ſich compenſiren läßt; denn die Zahlung einer Steuer mit Kaſſenſcheinen iſt nichts anderes als eine Compenſation der Forderung desjenigen, der den Kaſſenſchein vom Staate an Zahlungsſtatt empfangen hat, mit derjenigen, welche der Staat durch ſeine Steuergeſetzgebung an den letztern ſtellt und die durch Hingabe des Kaſſenſcheins vollzogen wird.

Dieſe Form der Contrahirung der Schuld iſt nun von allen die billigſte und bequemſte für den Staat, denn er gebraucht dafür erſtlich keine weitere Sicherheit, weder in Baarfonds noch in Realitäten; er braucht zweitens keinen Vertrag mit einem andern Inſtitut; er hat drittens allein über die Summe zu entſcheiden, die er ausgeben will, und endlich viertens braucht er dieſe Schuld nicht zu verzinſen. Und deshalb wird von dieſer Form gern und regelmäßig Gebrauch gemacht.

Aber ſie hat andererſeits ihre großen Gefahren und dieſe Gefahren haben gleichſam die Geſchichte dieſer Scheine gebildet.

Anfänglich nämlich dachte man bei der Ausgabe dieſer Scheine nicht an die ihnen zu Grunde liegende Steuerfundation, ſondern war der Meinung, daß der Werth derſelben auf dem Willen des

Staats beruhe, daß sie im Verkehre ihren Nennwerth haben sollen, gerade als ob die Prägung, die das edle Metall zu Geld macht, ihm auch seinen Werth gäbe. Man glaubte daher keine andere Grenze für jene Summe zu haben als das Bedürfniß des Staats. Indem nun dadurch die wahre Grenze der Steuerfundation überschritten ward, sank natürlich der Werth der Scheine in dem Grade, in welchem ihre Summe die Steuerfundationsgrenze überstieg. Die Unbekanntschaft mit dem Wesen der letztern verleitete daher zu der Meinung, daß man den Werth der Scheine durch Gesetze über ihre Annahme und Berechnung im Verkehr erzwingen könne. So entstand der Versuch, die Fundation durch den Zwangscurs zu ersetzen. Die absolute Aufhebung alles objectiven Maßes, die im Wesen des Zwangscurses liegt, ließ nun den Werth der Scheine noch tiefer sinken und nöthigte dadurch den Staat, die Masse derselben beständig zu erhöhen, was den Werth noch mehr herabbrachte. Die dadurch entstehende absolute Unmöglichkeit, in dem Papiergelde das allgemeine Werthmaß und damit die Werthordnung zu finden, zwang dann die Verwaltungen, diesen Scheinen eine feste, außer ihnen liegende Fundation als Maßstab ihres Geldwerths zu geben. Diese Fundation war aber eine zweifache.

Die erste bestand darin, daß man die Massen des Staatspapiergeldes in Noten convertirte, denen der Staat vermöge der Bank eine bankmäßige Fundation gab, indem er ihnen zugleich die Steuerfundation hinzufügte, theils durch Gründung eigener Banken zu diesem Zwecke, theils durch Verträge mit der bereits bestehenden Bank. Diese Conversionen geschehen, indem die Bank die Staatsscheine gegen einlösbare Noten umwechselt; die Summe der für eine solche Umwechselung ausgegebenen Noten bildet dann die Notenschuld des Staats, die derselbe wieder theils durch Ratenzahlungen, theils durch Anleihen der Bank zurückzahlt, theils aber auch gar nicht zurückzahlt, indem vermöge der Steuerfundation ein Theil der Noten einer bankmäßigen Fundation nicht bedarf. Allein dafür gewannen die Noten allerdings neben der meistens bisher nicht verstandenen Steuerfundation den Credit der Bank und dieser Credit ersetzte den Mangel der bankmäßigen Fundation, sodaß dadurch, oft freilich erst nach Jahren, der feste Curs des Noten- und des Papiergeldes hergestellt ward. Dieser

Weg hatte daher den großen Vortheil, daß er die Sicherheit der Noten auf einer allerdings nur scheinbar einfachen, gewiß aber allgemein verständlichen Grundlage feststellte, und ist daher fast allenthalben angenommen. Er führt vom Staatspapiergeld zur Conversion in einlösbare Banknoten und von der einlösbaren Banknote zu eigentlichen Anleihen des Staats, durch welche der letztere der Bank die Einlösung und die bankmäßige Fundation möglich macht. Er hat dagegen den Nachtheil, daß der Staat den Credit, den ihm die Bank gibt, indem sie seine Scheine gegen ihre Noten einlöst, verzinsen muß, und zwar auch für diejenigen Notenbeträge, welche einer bankmäßigen Fundation gar nicht bedürfen, weil sie mit der Steuerfundation ohne allen Baarfonds der Bank ausreichend fundirt sind. Die Bank bekommt daher einen Zins für einen Credit, den sie in der Wirklichkeit gar nicht gibt, und verwerthet außerdem die auf der Steuer fundirten Noten, die im Grunde nur schwebende Schuld sind und mithin den Staatscredit enthalten, als ihren Credit. Auf diesem Verhältniß beruht der hohe Werth der Bankactien und die hohen Procente, welche sie tragen.

Allein dieses Verhältniß ist durchaus nicht zu ändern, solange der Staat nur Eine Art von Papiergeld hat, die Banknote, die ohne alle Unterscheidung ihrer einzelnen Stücke zugleich Kassenschein ist. Wenn daher der Staat die Benutzung seines eigenen, in seinen regelmäßigen Steuerforderungen liegenden Credits für sich selbst gewinnen will, so muß er neben der Banknote die eigene Form des Staatspapiergeldes mit seiner Steuerfundation, den Kassenschein herstellen und zwar, indem er diesem, wie es ebenso sehr in der Natur der Sache als in seinem Interesse liegt, das ausschließliche Recht zur Zahlung bei den öffentlichen Kassen beilegt und dasselbe den Banknoten entzieht. Die Summe solcher eigentlichen Kassenscheine oder Steuerscheine bildet dann eine schwebende Schuld, welche zugleich im ganzen eine feste Schuld ist und die deshalb ohne alle Zinsen vom Staate contrahirt wird, weil ihre Zahlung ebenso gewiß ist als die Steuerzahlung, denn die Steuerzahlung durch diese Scheine ist ja eben die Rückzahlung an den Einzelnen als Compensation. Die Voraussetzung ist dabei natürlich nur, daß die Summe der Kassenscheine nicht die Summe der Steuern, die in den Hauptterminen zu zahlen sind, viel

übertreffe, solange sie zwischen einem Drittheil und der Hälfte der gesammten jährlichen Steuersumme bleibt, erscheint sie als vollkommen fundirt und wird stets ihren Nennwerthscurs behalten.

Es ergibt sich endlich daraus, daß diese eigentlichen Kassenscheine mit richtiger Steuerfundation einer Einziehung nicht bedürfen, sondern immer in gleichem Betrage erhalten werden können. Aber sie können auch weder vermehrt noch in anderer Form ausgegeben werden; einmal ausgegeben, ist mit ihnen dieser Theil des Staatscredits erschöpft. Die wirkliche Einziehung der Kassenscheine, ohne daß den Noten das Steuerzahlungsrecht gegeben wird, erzeugt daher etwas ganz anderes. Sie macht es den Angehörigen des Staats zur Pflicht, mit edelm Metall statt mit Papier die Steuer zu zahlen; sie macht es dafür aber auch dem Staate möglich, in jedem Augenblicke ohne alle Abhängigkeit, Kosten und Gefahr die Hälfte seiner Einnahmen zu plötzlichen Zwecken zu verbrauchen und statt des edeln Metalls, das er als Steuer einnahm, nicht dieses, sondern Kassenscheine auszugeben. Die Einziehung der Kassenscheine ist daher die einzige Form, in welcher in unserer Zeit der Staat sich einen Staatsschatz in Bereitschaft halten kann und soll, und zwar wird dieser Staatsschatz gleich sein ungefähr der Hälfte seiner jährlichen Einnahmen, für die er Kassenscheine ausgeben kann, während das eingegangene Silber in seinen Kassen kostenlos zu seiner Verfügung steht.

Was nun diesen allgemeinen Grundsätzen gegenüber das Papiergeldwesen der einzelnen Staaten betrifft, so liegt die Versuchung nahe, dabei das ganze Bankwesen in Betracht zu ziehen. Die Finanzwissenschaft jedoch muß sich hier auf das Verhältniß derselben zum Papiergeldcredit beschränken, und hier sind die einzelnen Staaten sehr verschieden.

Englands Banknoten zuerst bestehen aus zwei wesentlich verschiedenen Theilen. Die 14,750000 Pfd. St. Noten der englischen Bank, die keine bankmäßige Fundation haben, sind reine Banknotenschuld. Indem der Staat die englischen Noten als Steuerzahlungsmittel annimmt, hat diese Schuld den Charakter der Kassenscheine, und die Fundation dieser Noten ist daher neben der Obligationenfundation zugleich eine Steuerfundation, obgleich es in England keine eigentlichen Kassenscheine gibt, und die Steuerfundation nirgends gesetzlich ausgesprochen ist. Diese Steuerfundation erstreckt sich auch auf die übrigen Noten, die mit vollem Betrage fundirt sein müssen. Das englische Notensystem ist daher eine Mischung beider Arten von

Fundation, die als durchaus unzweckmäßig betrachtet werden muß, da die volle bankmäßige Fundation jeder Note, die über jenen Betrag hinausgeht, ein Widerſpruch mit dem Weſen des Papiergeldes iſt und die Sicherheit der Note zu theuer kauft. Dieſes Syſtem konnte daher auch nur durch die völlige Unkenntniß des Weſens und der wunderlichen Miſchung ſeiner eigenen Fundation möglich werden. Es iſt wahr, daß es nicht ſchadet, aber der Nutzen, den es mit ſich bringt, iſt im Verhältniß weder organiſch vertheilt, noch ſo groß, als er ſein könnte. Das Princip der Peels-Acte war es nun, dieſen Notencredit, den die Bank an den Staat gab, eben auf jene 14 Mill. Pfd. St. zu beſchränken, um das Geldweſen nicht durch willkürliche Benutzung der Noten zu erſchüttern. Fehlt den Finanzen Geld, ſo müſſen ſie ſich mit der ſchwebenden Schuld oder dem Geſchäftscredit behelfen; ſ. oben. Dies iſt ein klares und einfaches Syſtem.

Frankreichs Notenſyſtem iſt das der einfachen Banknoten. Frankreich hat gar keine Kaſſenſcheine. Wenn der Staat Noten leiht, ſo leiht er ſie wie jeder Privatmann und muß ſie zahlen. In Frankreich liegt daher die Steuerfundation ganz unbenutzt, während die gute bankmäßige Fundation allerdings die Banknote vollkommen ſichert. Es leuchtet ein, daß dies den Vortheil eines Staatsſchatzes hat; in der That iſt derſelbe aber durch die ungeheuere Ausdehnung der ſchwebenden Schuld ſchon weſentlich ausgenutzt. Die Benutzung der Steuerfundation durch Kaſſenſcheine würde dem Staate die Zinſen und den Curswechſel der Bons du trésor ſparen.

Preußens Papiergeldſyſtem iſt das einzige, welches ſyſtematiſch die Steuerfundation neben der Bankfundation ausnutzt und daher das doppelte Syſtem des Papiergelds am anſchaulichſten macht. Die Banknoten ſind bankmäßig fundirt; die Kaſſenſcheine ſind nur auf Steuer fundirt. Die Einwechſelungskaſſen für die letztern zeigen entweder nur, daß man ihre Natur nicht verſtanden hat, oder daß man, was wahrſcheinlicher iſt, ihren Curs feſtſtellen wollte. Es leuchtet ein, daß dieſe letztern ohne alle Bedeutung ſind, ſolange die Summe der Kaſſenſcheine ihre naturgemäße Fundation nicht überſchritten hat; daß ſie aber ihre Function ſofort einſtellen, oder ungeheuere Opfer fordern würden, wenn dieſe Summe wirklich überſchritten würde. Die Summe, für welche dieſe eigentlichen Kaſſenſcheine ausgegeben werden dürfen, iſt bereits im Jahre 1820 geſetzlich auf 11,242347 Thlr. beſtimmt, dann durch Geſetz vom 7. Mai 1856 auf 15,842347 Thlr. erhöht. Die Bruttoeinnahme, alſo die Steuerſumme, welche dieſe Kaſſenſcheine verwerthet, indem der Staat ſie als Zahlungsmittel annimmt, beträgt ca. 95—100 Mill. Thlr. Es ergibt ſich daraus, daß ein Drittheil der Bruttoeinnahme eines jeden Staats in Kaſſenſcheinen als unbedingt fundirt angeſehen wird.

Was endlich das Verhältniß Oeſterreichs zu ſeiner Bank betrifft, ſo hat daſſelbe die lehrreichſten Wandelungen erfahren. Sie beginnt

mit der Aufstellung der Nationalbank 1817, welche die Aufgabe hatte, die alten Assignationsscheine der sog. Wiener Währung gegen einlösbare Banknoten einzutauschen und so aus einer eigentlich schwebenden Schuld eine Papiergeldschuld zu machen. Natürlich war das nur möglich, indem der Staat der Bank dafür theils direct gewisse Summen zahlte, theils ihr den Verkaufspreis von Staatsgütern überwies. Als im Jahre 1848 die Bank ihre Baarzahlung einstellte, begann der Staat theils Kassenscheine neben den Noten in den Staatsschatzscheinen (verzinsliches Papiergeld) auszugeben, theils auch die Noten der Bank mit der Steuerfundation zu versehen und dafür bei ihr ein bedeutendes, in seinem jetzigen Betrage mit 40 Mill. beziffertes Anlehn zu machen. Dieser Zustand dauerte bis 1852, wo statt der Staatsschatzscheine nur Banknoten ausgegeben wurden, welche dann beide Fundationen zugleich hatten, aber durch ihren Betrag die Einlösung fast unmöglich machten. Die Folge war der Versuch, die Banknote wieder dadurch zu entlasten, daß laut des neuen Bankvertrages von 1868 der Staat den Unterschied zwischen Note und Kassenschein durchführte, indem die Noten zu einem und zu fünf Gulden für „Staatsnoten" (d. i. Kassenscheine) erklärt wurden, wozu dann die Note zu funfzig Gulden als höchste „Staatsnote" hinzukam. Allein die völlige Gleichheit in der Form und die dauernde Nichteinlösung auch der Banknoten haben jeden praktischen Erfolg dieser Maßregel unmöglich gemacht. Dabei muß bemerkt werden, daß über die als Staatsnoten erklärten Banknoten die Bank die Rechnung führt, während die übrigen Staatsnoten von der Staatsschuldencommission (als issuing department) verwaltet werden. Im Jahre 1870 war das Verhältniß folgendes. Neben den eigentlichen Banknoten bestanden:

an zu Staatsnoten erklärten Ein- und Fünfguldenbanknoten, und zwar:		
a) zu einem Gulden . .	Fl. 1,532471 —	
b) zu fünf Gulden . . .	Fl. 453725 —	
zusammen		1,996196 —
An aus der Mitsperre der Commission erfolgten in förmlichen Staatsnoten, und zwar:		
zu einem Gulden . . .	Fl. 90,571083 —	
zu fünf Gulden . . .	Fl. 122,091590 —	
zu funfzig Gulden . .	Fl. 137,454650 —	
zusammen		350,117323 —
im ganzen also		352,113519 —

Zweites Hauptstück.

Das Staatsschuldenwesen.

A. Wesen der Staatsschuld.

I. Begriff derselben.

Die zweite Hauptform des Staatscredits besteht nun in dem Staatsschuldenwesen.

Die Staatsschuld unterscheidet sich sowol in Form als in Wesen leicht vom Finanzcredit. Sie enthält diejenige Benutzung des Staatscredits, vermöge deren der Staat die Kapitalien Einzelner für eine dauernde Benutzung seiner Zwecke gegen regelmäßige Zinsen leiht und deren Form daher auch eine förmliche Schuldurkunde des Staats ist. Allein in dieser Form liegt nicht das Wesen derselben. Das letztere ist vielmehr ein ganz specifisches und muß daher für alle Behandlung des eigentlichen Staatsschuldenwesens unbedingt an die Spitze gestellt werden. Am deutlichsten wird dasselbe, wenn man es mit der Natur der Privatschuld vergleicht, die in der Form der Staatsschuld gleichartig ist.

Während nämlich jede Privatschuld entweder, wie bei dem Realcredit, für den Werth eines Gutes oder, wie beim Geschäftscredit, für die Production desselben gegeben wird und deshalb stets kündbar sein muß und ist, kann der Staat weder den Werth seiner Güter in seinen Schuldurkunden hergeben, noch auch die Rückzahlung durch gewerbliche Production möglich machen. Der Staat muß daher seinen Finanzcredit beständig auszahlen, aber es ist das Wesen der eigentlichen Staatsschuld, daß die Rückzahlung des Darlehns ein principiell ausgeschlossenes Moment ist und nur ausnahmsweise eintritt. Es ist kein Zweifel, daß das eigentliche Staatsschuldenwesen überhaupt erst da anfängt, wo der Grundsatz der vollen Kapitalsrückzahlung aufhört und die Verzinsung der Schuld an die Stelle des

Schuldkapitals tritt. Die Staatsschuld nimmt daher in jeder Beziehung einen andern Platz im Creditwesen ein wie jede andere Schuld. Sie ist aber zugleich ihrem Umfange nach so bedeutend, ihrer Verwendung nach so wichtig und in ihrem Einflusse auf Güter- und Werthleben so gewaltig, daß man sie mit jener ihrer Eigenthümlichkeit einer besondern Beachtung widmen muß.

Offenbar nun ist der Standpunkt, von dem aus diese große finanzielle Thatsache betrachtet werden muß, ein dreifacher. Die Staatsschuld ist zuerst als volkswirthschaftliches Element den allgemeinen Gesetzen der Volkswirthschaft unterworfen; sie ist zweitens zu einem organischen Factor der gesammten Verwaltung des Staats geworden, und endlich gelangen beide Elemente in der Finanzverwaltung als der Verwaltung des eigentlichen Staatsschuldenwesens zur praktischen Geltung. Man kann die beiden ersten Elemente als die Principien, das letztere als das System des Staatsschuldenwesens bezeichnen.

II. Das wirthschaftliche Princip der Staatsschulden.

Das wirthschaftliche Verhältniß der Staatsschulden enthält die Grundsätze, nach denen sich der Werth einer verzinsbaren, aber zu keiner Rückzahlung bestimmten Schuld für den Gläubiger, der dem Staate sein Kapital leiht, richtet. Sie sind einfach, aber sie sind die Grundlage für das ganze Staatsschuldenwesen, weil sie schließlich die Bedingungen enthalten, unter denen der Einzelne sein Kapital überhaupt hergibt.

Für den Credit an sich ist das Darlehn an den Staat kein anderes als jedes Privatdarlehn. Indessen werden die einfachen Gesetze des Credits für die Staatsschuld eben durch die Aufhebung der vollen Kapitalskündigung nicht unwesentlich modificirt.

Während nämlich bei der Privatschuld der Werth dieser Schuld stets gleich ist derjenigen Summe, mit welcher die Rückzahlung wahrscheinlich geleistet wird, ist der Werth einer Staatsschuld stets gleich dem zu 4 bis 5 Proc. kapitalisirten jährlichen Zinsbetrage, wobei die steigende Masse des Angebots von Dar-

leben den Zinsfuß noch etwas drücken, der Mangel ihn steigern kann, jedoch nie über die Grenze zwischen 3 und 6 Proc.

Da nun die Kündigung des Kapitals grundsätzlich ausgeschlossen ist, so folgt, daß der Factor der Sicherheit des Schuldkapitals für die Bestimmung des Werthes einer Staatsschuld nicht wie bei der Privatschuld in der Sicherheit des Kapitals, sondern in der der Zinsen liegt. Es ergibt sich daraus, daß die Höhe des Zinsfußes stets im umgekehrten Verhältniß zu der Sicherheit der Zinszahlung stehen wird, sodaß der Zinsfuß seinen niedrigsten Stand bei voller Gewißheit der Zahlung erreicht, während er mit dem Zweifel an die letztere nothwendig steigen muß. Die Höhe des Zinsfußes drückt daher stets den Werth der Staatsschuld aus und dieser wird selbst da, wo die Rückzahlung oder Tilgung gesetzlich vorgeschrieben ist, nur sehr wenig durch die letztere modificirt. Da nun natürlich jede Finanzverwaltung die Zinszahlung unbedingt verspricht, so hat dieses bloße Versprechen gar keinen Werth, sondern, da eine Klage gegen den Staat als Schuldner ebenso wenig thunlich ist als eine Execution, so ergibt sich, daß die aus dem Leben des Staats, seinem Fortschritte und seinem Rückgange sich ergebende größere oder geringere Wahrscheinlichkeit der exacten Zinszahlung es ist, welche den Werth der Staatsschuld bestimmt. Dies nun kann sich auf die Entwickelung des Staates im allgemeinen beziehen; es kann aber auch von einzelnen Ereignissen bedingt werden, welche ihren Einfluß üben. Beide Elemente stehen nun in einem bestimmten Verhältniß zueinander. Die erste Grundlage ergibt einen durchschnittlichen Werth, die zweite den wechselnden Werth der Staatsschuld; und es ist natürlich, daß der letztere beständig in dem erstern gravitirt und zu ihm zurückkehrt.

Nun nennen wir den Preis, den man für eine bestimmte Staatsschuld zahlt, den Curs derselben. In dem Curse der Staatspapiere kommt daher der Werth derselben zur Erscheinung und zwar in der Weise, daß die festen Curse den festen Werth, also den regelmäßigen Gang der Entwickelung des Staatslebens, die wechselnden Curse dagegen den Eindruck der wechselnden Ereignisse, die auf den Staat Einfluß haben, zum Ausdruck bringen. Für diesen Verkehr ist die Börse der Markt und der Börsencurs der Marktpreis. Der Börsencurs der Staatsschuldscheine (der

Staatspapiere) iſt daher das Reſultat des Urtheils des Kapitals über die Angelegenheiten des Staats im allgemeinen, oder über die Verhältniſſe deſſelben unter gewiſſen einzelnen Ereigniſſen. Der Börſencurs hat daher eine nicht geringe Wichtigkeit; allein ſie darf nicht überſchätzt werden, da die geſchickte Behandlung des Börſenverkehrs hier ſtets ihren Einfluß äußert. Die praktiſche Seite der Sache liegt dann darin, daß der Curs der bereits ausgegebenen Effecten am wichtigſten wird, wenn es ſich um neu auszugebende handelt. Natürlich wird der Kaufpreis der neuen Anlehen, oder ihr Emiſſionscurs um ſo höher ſtehen, je höher der Börſencurs der bereits emittirten ſteht. Hier beginnt eine ganz ſpecielle Aufgabe der Finanzverwaltung, die aber mit dem Werthe der Obligationen wenig, dagegen mit dem Preiſe derſelben ſehr viel zu thun hat. Nur das iſt dabei feſtzuhalten, daß bei allem Wechſel des Emiſſionscurſes derſelbe ſtets nach dem wahren Werthe und ſeinem Curſe zurückkehrt, ſodaß auf die Dauer weder ein zu hoher noch ein zu niedriger Werth und Preis feſtgehalten werden kann.

Dieſe allgemeinen Grundſätze nun ſind einfach. Allein das, worum es ſich dabei handelt, iſt eben die Beſtimmung des wahren Werthes der Staatsſchuld. Und dieſer nun wird in ſeiner Grundlage ſtets durch die Verwendung der Staatsſchuld für dasjenige beſtimmt, wodurch die Zahlung der Zinſen geſichert wird, die Verwaltung des Staats. Dieſe nun, in ihrer Verbindung mit den Einnahmen und Ausgaben, bildet das Weſen der Staatswirthſchaft. Und damit entſteht das zweite höhere Gebiet des Staatsſchuldenweſens, der ſtaatswirthſchaftliche Standpunkt.

III. Das Staatsſchuldenweſen und die Staatswirthſchaft.

a) Das ſtaatswirthſchaftliche Princip.

Eine ganz andere Reihe von Erſcheinungen und Grundſätzen tritt nämlich auf, wenn man die Staatsſchuld nicht mehr in ihrem Verhältniß zu dem leihenden Gläubiger, ſondern zu dem die Schuld contrahirenden Staate betrachtet.

Das Maßgebende dafür iſt nämlich der Unterſchied zwiſchen Finanzcredit und Staatsſchuld. Der Finanzcredit ſoll wenigſtens

principiell ſtets zugleich bezahlt werden und fordert die Deckung jenes Kapitalbetrags in den Einnahmen des Staats. Die Staatsſchuld ſoll und kann nicht in beſtimmter Kündigungsfriſt zurückgezahlt werden. Das Darlehn für den Finanzcredit iſt daher ein Vorſchuß; das Darlehn in einer Staatsſchuld hat dagegen einen ganz andern Charakter. Und dieſer Charakter iſt ſelbſt wieder nur der Ausdruck des Weſens des Staates.

Der Staat iſt als die höchſte Form der allgemeinen Perſönlichkeit zugleich ein dauerndes Leben. Seine Aufgaben ſind ewig, wie er ſelbſt. Aber ſie können ſich trotzdem nicht dem Geſetze des wirthſchaftlichen Lebens entziehen, daß ihre Erfüllung mindeſtens ſo viel werth ſein muß, als die Bedingungen dieſer Erfüllung gekoſtet haben. Iſt das der Fall, ſo hat dieſe Erfüllung dieſen Werth für alle, die ihn genießen. Wenn nun dieſer Werth ein dauernder iſt und ſich über viele Generationen erſtreckt, ſo iſt es nicht blos unbillig, ſondern es iſt geradezu ein wirthſchaftlicher Widerſpruch, wenn die kommende Zeit, welche dieſen Werth oft mehr genießt und vermöge deſſelben mehr erwirbt als die Gegenwart, nicht auch zu den Koſten der Herſtellung dieſes Werthes beiträgt. Es kommt mithin, um dieſen Widerſpruch zu vermeiden, nur darauf an, die Form zu finden, in der die Zukunft an den gegenwärtigen Verwendungen des Staats für die allgemeinen und dauernden Bedingungen des lebendigen Fortſchritts ihren Beitrag leiſten könne. Dieſe Form iſt die eigentliche Staatsſchuld, und ihr formales Princip iſt daher die Ausſchließung der unmittelbaren Rückzahlung des Kapitals derſelben, welche die ganze Laſt der Geſtehungskoſten großer Staatsleiſtungen ausſchließlich auf die Gegenwart wälzen würde. So iſt die Staatsſchuld ihrem allgemeinſten Weſen nach der Ausdruck der Staatswirthſchaft in ihrer höchſten Geſtalt, inſofern dieſelbe die Staatswirthſchaft — und in ihr die lebendige Idee des Staats — die Zukunft mit der Gegenwart, das Werden des Staats mit ſeinem gegebenen Zuſtande, die unendliche Entwickelung ſeines Lebens mit der augenblicklichen poſitiven Geſtalt deſſelben auf dem Gebiete der Volkswirthſchaft zum meßbaren Ausdruck bringt.

Das iſt nun dasjenige, was wir die Idee der Staatsſchuld nennen möchten und was ſie ſo weſentlich vom Finanzcredit unterſcheidet. Sie iſt daher weder ein Glück noch ein Unglück, ſondern

ſie iſt einfach ein organiſches Element des Staatslebens. Sie iſt daher auch nicht zufällig oder vermeidbar, ſondern ſie iſt ein ganz nothwendiger Beſtandtheil der höhern Staatswirthſchaft. Je höher ſich der Blick hebt und je größer das Bewußtſein des Staats von ſeinen Aufgaben wird, um ſo gewiſſer iſt die Staatsſchuld ein Theil der Staatswirthſchaft; ein Staat ohne Staatsſchuld thut entweder zu wenig für ſeine Zukunft, oder er fordert zu viel von ſeiner Gegenwart. Sie kann zu hoch, ſie kann ſchlecht verwaltet, ſie kann falſch verwendet werden, aber vorhanden iſt ſie immer; es hat nie einen civiliſirten Staat ohne Staatsſchuld gegeben, und wird, ja es ſoll nie einen ſolchen geben. Der Haß gegen die Staatsſchuld iſt eine hiſtoriſche Erſcheinung und hat nie ſeinen Grund in der Staatsſchuld ſelbſt, ſondern ſtets in ihrer Verwendung gehabt; das Verſtändniß und die Verwendung der Staatsſchuld dagegen iſt in der That der Höhepunkt der Staatswirthſchaft. Und von dieſem Standpunkt aus gibt es nun eine Lehre von der Staatsſchuld, für welche, wie es ſcheint, erſt unſere Zeit reif geworden iſt; wenigſtens zeigen die wirren Anſichten der Vergangenheit nur das ernſte Ringen nach demſelben. Aber es genügt allerdings nicht, blos dieſe Idee aufzuſtellen. Man muß ſie vielmehr mit der Verwaltung im allgemeinen, dann mit der Staatswirthſchaft und endlich mit dem Finanzweſen in ihre beſtimmte poſitive Beziehung ſetzen.

b) Das Staatsſchuldenweſen und die Staatsverwaltung. (Die Staatsſchuld als Anlagekapital.)

1. Die Productivität der Staatsſchuld.

Nun nennen wir diejenige Thätigkeit des Staats, welche ſeine idealen Aufgaben im Leben verwirklicht, die Verwaltung im weiteſten Sinne des Wortes. Die Verwaltung hat demnach vorübergehende Aufgaben und ſolche, welche dauernde Leiſtungen enthalten. Jede dieſer Thätigkeiten muß fähig ſein, den Werth deſſen, was ſie koſtet, zu reproduciren. Ein Kapital, welches dazu beſtimmt iſt, durch ſeine dauernde Verwendung ſeinen Werth zu reproduciren, heißt ein Anlagekapital. Die Staatsſchuld iſt daher, indem die Verwaltung ſie für ihre dauernden Zwecke verwendet,

das Anlagekapital der Staatswirthſchaft, während die Finanzen mitſammt ihrem Finanzcredit das Betriebskapital derſelben bilden.

Damit nun beginnt die praktiſche Seite in der Behandlung der Staatsſchuld. Sie iſt aus einem abſtracten und idealen Factor des Staatslebens zu einem wirthſchaftlichen Element deſſelben geworden. Und jetzt treten die Forderungen und Begriffe an ſie heran, welche nicht mehr der Idee, ſondern der Verwendung der Beträge der Staatsſchuld durch die Verwaltung angehören.

Alle dahin gehörigen Sätze faſſen ſich nun in einem einfachen Gedanken zuſammen. Eine jede wirthſchaftliche Anlage iſt nur dann richtig, wenn ſie ihr Kapital wiedererzeugt. Iſt daher eine Staatsſchuld ein (geliehenes) Anlagekapital der Verwaltung, ſo muß die Verwaltung dieſelbe ſo verwenden, daß ſie reproductiv wirkt. Für die Beantwortung der Frage, ob und wieweit ſie das thut, hat die Staatswirthſchaft nur Einen Maßſtab; aber dieſer reicht vollkommen aus. Die Erſcheinung der Reproductivität der Staatsſchuld iſt die Erhöhung der Steuerkraft des Volkes, und das allgemeinſte Princip für die Staatsſchuld beſteht demnach darin, daß die Benutzung des wirklich vorhandenen und in Anwendung gebrachten Staatscredits in der Weiſe geſchehe, daß dieſe Verwendung, ſei es direct oder indirect, die Quelle einer Vermehrung der Steuerkraft werde, welche groß genug iſt, um Zinſen und Abzahlung der Benutzung des Credits zu decken.

Dadurch entſteht die wirthſchaftliche Berechnung des Staatscredits, die einen weſentlich andern Charakter als die des Einzelcredits hat.

Ihr erſtes Geſetz iſt, daß jeder Benutzung des Staatscredits oder jeder Eingehung von Staatsſchulden die Unterſuchung der Frage voraufgehen muß, wie das geliehene Kapital vermöge ſeiner Verwendung auf die Entwickelung der Steuerkraft des Volks wirken wird, aus der eben die Einnahmen des Staats als die wahre Quelle und Deckung alles Staatscredits fließen.

In dieſem Sinne pflegt man productive und unproductive Staatsanleihen zu unterſcheiden, und zwar ſo, daß man die productiven Anleihen des Staats diejenigen nennt, welche die Staatseinnahmen direct vermehren, indem ſie zur Herſtellung eigentlich

wirthschaftlicher Unternehmungen des Staats benutzt werden und daher einen wirthschaftlichen Ertrag geben sollen, wie Anleihen für Eisenbahnen, Fabriken u. s. w. Unproductive Anleihen nennt man dann diejenigen, die einen solchen directen, ziffermäßig berechenbaren Ertrag nicht geben, und in diesem Sinne sind die meisten Anleihen allerdings scheinbar unproductiv.

Es ist klar, daß dieser Standpunkt für die Productivität einer Staatsschuld nicht ein staats-, sondern ein rein privatwirthschaftlicher ist.

Will man jedoch die wahre Productivität der Anleihen beurtheilen, so muß man einen höhern Standpunkt einnehmen.

Die Gesammtheit der Ausgaben des Staats bildet die Mittel für die Staatszwecke. Die Staatszwecke sind die Bedürfnisse der Gesammtheit des Volks, insofern sie zum Inhalt und Gegenstand des Staatswillens werden. Diese Bedürfnisse stehen miteinander in einem so innigen Zusammenhange, daß sie nicht nur nicht getrennt werden können, sondern daß es fast geradezu unberechenbar ist, wie viel das Ganze leidet, wenn irgendeins dieser Bedürfnisse nicht seine gehörige Befriedigung findet, oder wenn irgendeine Ausgabe mehr eingeschränkt wird, als es nach den innern Zuständen des Reichs zulässig erscheint. Ob andererseits die durch die Staatsausgaben gegebene wirkliche Befriedigung der Bedürfnisse das richtige Maß gefunden hat oder nicht, das läßt sich gleichfalls durchaus nicht an dem Zustande eines einzelnen Theils des gesammten Lebens erkennen, sondern nur an dem Fortschritte des Ganzen. Von diesem Standpunkte hat daher jede Frage nach der Benutzung des Staatscredits und seiner Verwendung auszugehen.

Es ergibt sich nun daraus, daß die Productivität einer Staatsanleihe und ihrer Verwendung überhaupt nur beurtheilt werden kann, indem man die Entwickelung der Gesammtheit des Staatslebens ins Auge faßt.

Diese Gesammtheit des Staatslebens ist aber ihrerseits eine dauernde. Die Betrachtung ihrer Entwickelung als Grundlage des Staatscredits muß daher nicht bei einem einmaligen Zustande stehen bleiben, sondern vielmehr ganze Epochen umfassen, welche der vollen Entfaltung der Maßregeln und Anstrengungen des Staats Raum und Zeit geben. Es kann mithin nicht darauf

ankommen, daß in einem gegebenen Augenblicke die beabsichtigten Folgen derselben eintreten, sondern es muß vielmehr der Benutzung des Staatscredits ein wenn auch nur annähernd berechneter Zeitraum zu Grunde gelegt und jene Benutzung in der Weise eingerichtet werden, daß ihre Ergebnisse allmählich, aber sicher zur Erscheinung kommen. Ebensowenig kann man die Höhe der Staatsschuld mit demselben Maßstabe messen wie die des einzelnen Anlagekapitals. Sondern hier treten andere Berechnungen auf, welche der wahren Beurtheilung derselben zu Grunde liegen.

2. Die Höhe der Staatsschuld.

Die Höhe der Staatsschuld erscheint äußerlich zunächst als die addirte Summe der einzelnen Staatsschulden, welche der Staat anerkannt hat. Sie bestimmt sich daher zuerst rein ziffermäßig und das Maß dieser Höhe ergibt sich von diesem Standpunkte durch die Vergleichung jener Ziffer mit der, die man durch die ziffermäßige Berechnung des Volksvermögens herausbringt.

Wollte man dabei stehen bleiben, so würde die Ziffer des Staatsschuldenbetrags als der einzig entscheidende Factor des Staatscredits erscheinen. Dem ist aber nicht so, und nach dem Wesen der Staatsschuld kann dem auch nicht so sein.

Die Staatsschuld ist nämlich ein Anlagekapital, das der Staat aufgenommen hat. Es muß daher für die Berechnung der Staatsschuld derselbe Grundsatz gelten, der für jedes Anlagekapital gilt. Das ist der Begriff der *wahren* Höhe der Schuld im Gegensatze zu dem der *ziffermäßigen* oder des bloßen Nominalbetrags derselben.

Die wahre Höhe einer jeden Schuld ergibt sich nämlich, wenn man diejenigen Verpflichtungen, welche aus dem Eingehen einer Schuld folgen, mit denjenigen Vortheilen vergleicht, welche das Eingehen der Schuld gebracht hat, oder wenn man die Leistungsfähigkeit der Anlage in Verhältniß bringt zu der Verbindlichkeit, welche sie auferlegt.

Wenn demnach die erstere die letztere übertrifft, so ist offenbar ein wirthschaftlicher Zustand vorhanden, der besser ist nach Eingehung der Schuld, als er vor derselben gewesen; oder: die Steigerung des Betrags der Schuld hat alsdann keine Vermin-

derung, ſondern eine Vermehrung des Vermögens zur Folge gehabt.

Dieſem einfachen Grundſatze unterliegt nun auch die Beurtheilung der Höhe der Staatsſchuld als Grundlage des Staatscredits.

Da der Staat nicht nur nicht rechtlich verpflichtet iſt, die Rückzahlung ſeiner Schuld vorzunehmen, ſondern im Grunde auch keine abſolute wirthſchaftliche Nothwendigkeit dafür vorliegt, ſo wenig als zur unmittelbaren Rückzahlung jedes Anlagekapitals, ſo wird die Höhe der Staatsſchuld niemals in ihrem Zifferbetrage, ſondern in der Fähigkeit des Staats gegeben ſein, die aus der Schuld entſtehenden Zinſen regelmäßig zu decken.

Die regelmäßige Deckung der Zinſen der Staatsſchuld geſchieht durch die Einnahmen des Staats, und zwar durch denjenigen Theil derſelben, welcher als Ueberſchuß über ſeine Ausgaben angeſehen werden kann, oder durch die Reineinnahme des Staats.

Im allgemeinen gilt daher als erſter Grundſatz, daß die wahre Höhe der Staatsſchuld beſtimmt wird durch die in den Reineinnahmen des Staats liegende Fähigkeit, die Verzinſung der Schulden regelmäßig zu decken.

Allein dieſe Reineinnahmen des Staats, inſofern ſie eben weſentlich auf der Steuer beruhen, hängen zugleich von den Geſetzen ab, durch welche die Steuern auferlegt werden. Die Deckungsfähigkeit des Staats für die Zinſen ſeiner Schuld muß daher ſtets in beſtimmter Beziehung zu ſeiner Steuergeſetzgebung gedacht werden.

Die wahre Höhe der Staatsſchuld wird erſt dann fraglich, wenn durch eine Vermehrung der Steuern eine Deckung der Zinſen erzeugt werden muß.

Iſt in dieſem Falle trotz dieſer Erhöhung die Vermehrung der Einnahme nicht vorhanden, ſo iſt die Erhöhung der Ziffer der Staatsſchuld zugleich eine Erhöhung ihrer wahren Größe.

Steigt dagegen bei der Erhöhung der Steuern die Einnahme, ſo ſinkt in demſelben Grade die wahre Höhe der Staatsſchuld, und zwar nach dem Grundſatze, daß dieſe Höhe ſich in dem Verhältniß vermindert, in welchem die Einnahme aus der Steuererhöhung jährlich durchſchnittlich zunimmt. Wenn man dieſe Zu-

nahme kapitaliſirt (zum Zinsfuß der Anleihen), ſo hat man damit auch den Grad, in welchem die wahre Höhe wirklich abgenommen hat. Den Ausdruck dieſer Abnahme bildet dann die Tilgung (ſ. unten).

Am ſicherſten iſt die Abnahme der wahren Höhe der Staatsſchuld dann, wenn eine Zunahme der Steuern bei Herabſetzung des Steuerfußes eintritt. Dabei ſind die Zollerträgniſſe einerſeits und die Poſterträgniſſe andererſeits in erſter Reihe maßgebend. Steigt bei dieſen die Einnahme trotz der Herabſetzung des Tarifs, ſo iſt ein Steigen des Volkseinkommens ohne allen Zweifel anzunehmen, und die Größe des Staatscredits wächſt alsdann um ſo mehr, je verſtändlicher dieſe Quelle der Einnahme für jeden iſt.

Man kann daher ſagen, daß der Staatscredit keine andere Grenze hat als die Zunahme des Staatseinkommens, und zwar ſo, daß etwa für je fünf der Zunahme des letztern je hundert für den Staatscredit offen ſind, oder daß trotz der wachſenden Größe der Staatsſchuld die wahre Größe der letztern nicht ſteigt, ſolange jedem Hundert neuer Staatsſchulden je fünf neuer Staatseinnahmen entſprechen. Dieſes Verhältniß wird nun zu Gunſten des Staatscredits noch gebeſſert, wenn die Zunahme des Staatseinkommens neben der bloßen Verzinſung der Staatsſchuld noch eine Tilgungsquote enthält, die allerdings wiederum in der verſchiedenſten Weiſe berechnet werden kann. Regel iſt dabei, daß die Tilgung der alten Staatsſchulden einen vortheilhaftern Einfluß auf den Staatscredit hat als die Gewißheit der Verzinſung der neuen durch die Vermehrung der Staatseinnahmen, und daß deshalb die Tilgung ſtets mit der Verzinſung Hand in Hand gehen muß.

Faßt man dieſe Punkte zuſammen, ſo ergeben ſich für die Höhe der Staatsſchuld folgende allgemeine Grundſätze:

Während das Steigen und Fallen des Staatsſchuldenbetrags eine Sache der Ziffer iſt, iſt das Steigen und Fallen der wahren Größe der Staatsſchuld ein Reſultat des Zuſammenwirkens der beiden obigen Factoren in folgenden Grundverhältniſſen:

a) Das Steigen des Staatsſchuldenbetrags iſt nur dann ein Steigen der wahren Größe der Staatsſchuld, wenn die Staats-

einnahmen auch bei der Einführung neuer Steuern gleich bleiben oder abnehmen.

b) Die Staatsschuld sinkt selbst dann, während der Betrag wächst, wenn die Einnahmen steigen und neben der regelmäßigen Verzinsung eine Amortisationsquote für die Schuld abwerfen, und zwar ergibt sich die Verhältnißzahl zwischen beiden Factoren nach den gewöhnlichen Regeln der Kapitalisirung in folgender Weise:

c) Die Staatsschuld behält bei steigendem Zifferbetrage die gleiche wahre Größe, solange die regelmäßige Zunahme der Einnahmen des Staats so groß ist, daß dieselbe die regelmäßige Verzinsung des neu hinzugekommenen Betrags enthält, während natürlich bei gleichem Zifferbetrage diese Größe steigt oder sinkt, je nachdem die Einnahmen diese Zinsen und die Tilgungsquote in geringerm oder größerm Maße enthalten.

Es erklärt sich daraus am Ende, daß ein großer Zifferbetrag eine kleine Schuld, ein kleiner Zifferbetrag eine große Schuld sein kann, während derselbe Zifferbetrag je nach den Verhältnissen der Einnahmen eine große oder kleine Schuld sein kann.

Die praktische Anwendung dieser Sätze findet nun im Staatsschuldensysteme seinen Platz.

Demnach faßt sich das Verhältniß zwischen der Höhe der Staatsschuld und dem Staatscredit in dem Satze zusammen, daß nicht die ziffermäßige, sondern die wahre Größe der Staatsschuld die Voraussetzung des Staatscredits ist, und daß derselbe daher nicht nach der Ziffer der Staatsschuld, sondern nach der Reineinnahme des Staats und damit nach der effectiven Zahlungsfähigkeit des Staats für Zinsen und Tilgung steigt oder fällt.

3. Die Verzinsung der Staatsschuld.

An diese Grundsätze schließen sich nun in einfacher Weise die Grundsätze über die Verzinsung der Staatsschulden. Man wird auch hier den finanziellen von dem staatswirthschaftlichen Gesichtspunkte trennen. Der erste bezieht sich auf das Verhältniß der Verzinsung zum Staatscredit, der zweite dagegen auf das Verhältniß derselben zur Staatswirthschaft.

Für das erste gilt auch bei dem Staate der Grundsatz, daß

die Finanzverwaltung die Höhe und den Werth ihres Credits durch ihre Zuverläſſigkeit in der wirklichen Erfüllung eingegangener Zinsverpflichtungen ſichern muß. Denn von der rein materiellen Fähigkeit zum Zahlen bildet ſich der Gläubiger beim Staate doch nur ſelten eine klare Vorſtellung; die Genauigkeit in der Erfüllung der Verbindlichkeiten vertritt ihm daher in den überwiegend meiſten Fällen die Berechnung der Fähigkeit zur Zahlung, und die geringſte Störung in jener wirkt deshalb um ſo nachtheiliger auf den Credit, als dem Gläubiger gerade dem Staate gegenüber die Mittel fehlen, ſeine Rechte geltend zu machen. Man kann als Hauptausdruck dieſer bekannten Sätze die Regel aufſtellen, daß jede Verzögerung der fälligen Zahlungen, ſelbſt wenn dieſe nachträglich ſtattfinden, dem Staate durch die Werthverminderung ſeines Credits einen größern Nachtheil bringt, als die Summe beträgt, die zu zahlen geweſen wäre, ſodaß, wo die Zahlung ſchwierig wird, die unvortheilhafteſten Bedingungen einer Anleihe zu dieſem Zwecke niemals ſo viel koſten, als die Nichtzahlung koſten würde.

Die Beſtimmung des Zinsfußes erſcheint dabei auf den erſten Blick willkürlich, aber es iſt durchaus falſch, zu meinen, daß der Staat ihn einſeitig feſtſtellen könnte. Die Höhe des Zinsfußes beſtimmt ſich objectiv nach einer einfachen Regel, die allen Benutzungen des Staatscredits zu Grunde liegt. Der Staat kann nämlich niemals für ſeine Obligationen mehr Zahlung empfangen, als der Werth ſeiner Schulderklärung beträgt, der ſich durch das Zuſammenwirken der Sicherheit des Kapitals, der Gewißheit der Zinszahlung und des Zinsfußes ergibt. Wenn daher die erſten beiden Elemente ſinken, ſo muß der Zinsfuß ſteigen; ſteigen die erſtern, ſo kann der Zinsfuß ſinken. Der wirkliche Zinsfuß jeder einzelnen Schuld iſt demnach die unmittelbare Conſequenz der beiden andern Momente, und keine Macht iſt im Stande, dieſes Grundverhältniß zu ändern. Der Zinsfuß iſt daher weſentlich eine Conſequenz, und ſeine Beſtimmung iſt es, den Mangel der erſten beiden Momente auszugleichen, oder dem Staate den Vortheil, den ſie ihm bei geſundem Zuſtande der Finanzen bringen, durch ſeine Niedrigkeit zu gewähren. (Ueber den Unterſchied zwiſchen nominellem und wirklichem Zinsfuß unten.)

Das ſtaatswirthſchaftliche Princip der Verzinſung dagegen

hat einen wesentlich andern Ausgangspunkt, der sich aus den Betrachtungen über die Höhe der Staatsschuld ergibt.

In der That nämlich müssen schließlich die Finanzen das Geld zur Verzinsung der Staatsschulden aus den Steuereinnahmen des Volkes nehmen, die Steuern aber werden vom Einkommen gezahlt; das Einkommen selbst aber hängt theils von der individuellen Tüchtigkeit, theils aber auch von der Thätigkeit der Verwaltung und in ihr also von der Verwendung der Staatsschulden ab. Jede Staatsschuld muß daher die Bedingungen ihrer Verzinsung in ihrer Verwendung durch die Verwaltung tragen; streng genommen soll keine Staatsschuld auf den bisherigen Steuerertrag angewiesen sein, sondern eine jede Staatsschuld ist staatswirthschaftlich nur dann richtig, wenn die Zunahme der bisherigen Steuern bei gleichem Steuerfuße die Verzinsung der Staatsschuld deckt. Das ist die principielle Forderung der Staatswirthschaft an die Staatsverwaltung, wenn die erstere für die letztere Schulden macht. Natürlich aber bleibt diese Forderung bei dem Princip stehen; eine bestimmte Controle ist dafür nicht möglich; dennoch ist es kein Zweifel, daß jede höhere Leitung der Staatswirthschaft diesem Ziele zustreben muß und daß die wahre Verzinsung stets ohne Anstrengung der Finanzen in der Steigerung der Einnahme bei gleicher Steuer liegt. Und erst wenn dies feststeht, läßt sich auch Wesen und Werth der Tilgung der Staatsschuld bestimmen.

c) Die Tilgung der Staatsschuld.

Auch für die Tilgung der Staatsschuld wird man den formellen wie finanziellen Gesichtspunkt von dem staatswirthschaftlichen scheiden.

Der finanzielle Gesichtspunkt tritt da ein, wo es sich um die formell eingegangene Pflicht zur regelmäßigen Rückzahlung einer eingegangenen Schuld handelt. Hier gelten für die Tilgung dieselben Grundsätze wie für die Zinszahlung; sie muß unbedingt innegehalten werden, weil ihre Nichtinnehaltung den Credit erschüttert und dadurch viel mehr kostet, als die Nichtzahlung einbringt. Ist sie einmal zugesagt und kann die Steuereinnahme sie nicht leisten, so ist es nothwendig, eine zweite Schuld aufzu-

nehmen, um die erſte zu tilgen; das Eintreten eines ſolchen Falles beweiſt nicht, daß man die erſte Schuld nicht hätte eingehen, ſondern daß man die Tilgung nicht hätte verſprechen ſollen.

Anders aber erſcheint die Tilgung vom Standpunkte der Staatswirthſchaft.

Jede feſte Staatsſchuld iſt nämlich ihrer Natur nach zwar für den Creditor ein Darlehn, für den Staat aber iſt ſie ein Anlagekapital. Kein Anlagekapital leidet nun eine raſche Rückzahlung, und im Grunde iſt eine ſolche Rückzahlung für den Creditor an und für ſich gar nicht nothwendig, wenn er nur ein Mittel findet, über ſein Darlehn, ſo oft er deſſen bedarf, disponiren zu können. Es genügt daher in jeder verſtändigen Wirthſchaft, daß ſich das Anlagekapital in derſelben regelmäßig und gut verzinſe; beim Staate aber um ſo mehr, als die Verfügung über das Kapital in dem ſtets offenen Verkaufe der Obligationen liegt. Man muß daher bei der Tilgung der Staatsſchulden zuerſt davon ausgehen, daß dieſe Tilgung an und für ſich keine abſolute Bedingung des Staatscredits iſt, vorausgeſetzt, daß die wahre Höhe der Staatsſchuld in richtigem Verhältniſſe zur Staatseinnahme ſteht. Sie iſt nicht nothwendig; wo ſie aber eintritt, hat ſie einen andern und ganz beſtimmten Charakter.

Da nämlich die Staatsſchuld durch ſichere und regelmäßige Zinſen gewiß iſt, ſo iſt die Tilgung derſelben nichts anderes als die Rückzahlung des Anlagekapitals, oder die Amortiſirung derſelben. Sie iſt deshalb vermöge der Quelle, aus der ſie entſteht, nicht ſo ſehr die Tilgung einer Schuld, als vielmehr die Reproduction des Anlagekapitals; ſie iſt die Bildung eines neuen Kapitals aus dem geliehenen. Während daher das Eingehen einer Schuld keine Verminderung des Reichthums des Staats iſt, ſolange ſich die Zinſen aus den Einnahmen decken, iſt die Tilgung eine directe Vermehrung des Vermögens; ſie enthält den eigenen Erwerb der geſchuldeten Summe für den Staat. Und von dieſem Geſichtspunkte aus muß die Tilgung der feſten Staatsſchulden betrachtet werden.

Danach gibt es eine wahre und eine ſcheinbare Tilgung der Schulden. Die wahre Tilgung beſteht, wenn ſie durch den Ueberſchuß der Einnahmen über die Zinſen ermöglicht wird. Sie iſt dagegen eine ſcheinbare, wenn man, um ſie zu bewerkſtelligen,

neue Schulden eingehen muß. Im ersten Falle erhöht sie den Credit des Staats um die ganze Summe ihres kapitalisirten Betrags, da sie die Möglichkeit enthält, diesen Betrag noch einmal aufzunehmen. Im zweiten Falle vermag sie nur den Credit der bestimmten einzelnen Anleihe aufrecht zu halten und vermehrt daher den Gesammtcredit nicht. Dennoch gibt es einen Fall, in welchem auch sie höchst vortheilhaft wirkt. Es ist da, wo zur Deckung der Papiergeldschuld eine neue Schuld eingegangen wird, ein Fall, dessen genauere Betrachtung später sich ergeben wird. Ob und wie daher die Tilgung bewerkstelligt werden soll, das muß bei den einzelnen Arten der Schulden dargestellt werden.

Die letzte, leider wenig praktische Frage ist nun die, ob, wenn die bestehenden Steuern nicht blos die vollständige Verzinsung darbieten, sondern auch einen Ueberschuß geben, dieser Ueberschuß zur Herabsetzung der Steuern oder zur Tilgung verwendet werden soll. Es ist nun falsch, dafür ein durchgreifendes Princip aufzustellen; jedoch müssen zwei Regeln wol angenommen werden. Erstens muß die Tilgung nie ganz aufhören, da der Staat seinen Credit stets wieder braucht und derselbe durch die Tilgung stets billiger wird. Zweitens ist die Tilgung in dem Grade nothwendiger, je höher der Zinsfuß der Anlehen ist, was keines Beweises bedarf. Es ist endlich Aufgabe der Schuldenverwaltung, darüber in jedem einzelnen Falle zu entscheiden.

So greift die Staatsschuld auf das tiefste in das gesammte Leben des Staats hinein, und jetzt wird auch die Geschichte der Auffassungen derselben ihr allgemeines Interesse gewinnen.

IV. Elemente der Geschichte der Theorie.

England, Frankreich und Deutschland.

Auch die Geschichte der Auffassung der Staatsschulden gehört zu den Theilen der Staatswissenschaft, bei denen die einfache Literaturgeschichte nicht ausreicht. Sie zeigt vielmehr in ihrer Weise, wie das höhere Wesen der Staatsschuld zuletzt immer mit der Auffassung der Staatswirthschaft und ihren großen Principien zusammenhängt. Und hier scheiden sich die drei Völker in ganz bestimmter Weise.

England entbehrt, wie die Verwaltungslehre zeigt, des Eingreifens der Staatsverwaltung in das Gesammtleben; an ihre Stelle tritt zunächst die kräftige That des Einzelnen, die Selbsthülfe und dann die Selbstverwaltung. Die Staatsschulden Englands sind daher nur zum sehr geringen Theile Verwaltungsschulden und ihre Productivität ist eine wesentlich negative, das ist, der Staat hat durch ihre Verwendung zu Kriegszwecken eigentlich nur die Entwickelung der Volkswirthschaft geschützt, aber wenig oder gar nicht gefördert. Die Folge davon ist, daß die englische Theorie, namentlich seit Adam Smith, die Staatsschulden fast einstimmig in verschiedenster Form verurtheilt; sie versteht das Staatsschuldenwesen überhaupt nicht, und wird es erst verstehen lernen, wenn sie die Verwaltung selbständig behandeln lernt.

Frankreichs Theorie hat sich zum Theil in Say der Smith'schen Auffassung auch hier angeschlossen, ohne ursprüngliche Gedanken und ohne die Sache zu fördern. Erst mit der Restauration beginnt hier eine neue Zeit, in der zuerst die Staatsschuld mit dem Steuerwesen in Verbindung gebracht wird. Dieser wichtige Gesichtspunkt ist aber nicht weiter entwickelt, da Frankreich es überhaupt zu keiner selbständigen Finanzwissenschaft gebracht hat.

In der That hat nur Deutschland eine wahre Lehre von dem Staatsschuldenwesen; nur ist es charakteristisch, daß es den Finanzcredit stets mit dem Staatsschuldenwesen verschmolzen und die besondern Grundlagen des erstern nie gesondert hat. Neben der wesentlich formalen Behandlung der Staatsschulden steht fast gleich anfangs der Grundgedanke fest, daß die Staatsschuld nicht blos eine Schuld, sondern das Anlagekapital der Zukunft enthalte, ein Satz, den schon Malchus ganz bestimmt ausspricht, und den dann Dietzel zu dem Gedanken entwickelt hat, daß die Staatsschulden eben kein außerordentliches, sondern ein organisches Element der Staatswirthschaft seien, indem die regelmäßigen Ausgaben für laufende Bedürfnisse durch Steuern, die Ausgaben für dauernde Anlagen dagegen stets durch Anlehen gedeckt werden sollen. Damit erscheint nun der Standpunkt erreicht, dessen weitere Entwickelung den Inhalt unserer Auffassung bildet.

Englands Literatur ist die erste, welche die Staatsschuld zum Gegenstand ihrer Untersuchung macht; aber da die englischen Staats-

ſchulden faſt ausſchließlich auf den Krieg verwendet werden, ſo iſt bis heute die engliſche Literatur ſich über die gänzliche Verurtheilung derſelben einig. Adam Smith eröffnet die Reihe. Er nimmt zunächſt die Staatsſchulden als eine unvermeidliche Thatſache. „Der Mangel der Sparſamkeit in den Zeiten des Friedens macht es nothwendig, im Kriege Schulden zu machen" (Smith, Buch 5, Kap. 3). Der Umfang dieſer Schulden ſteige beſtändig und werde dereinſt „alle Staaten zu Grunde richten" (ebendaſ.). Die Staatsſchulden werden vom Kapital der Volkswirthſchaft genommen, das ſo der letzteren entnommene Kapital iſt für ſie verloren. Adam Smith folgt Ricardo: „Die verſchwenderiſchen Ausgaben der Regierung und der Einzelnen und die Anleihen ſind es, wodurch ein Volk verarmt." „Principles of political Economy", überſetzt von Baumſtark, S. 269. Ebenſo Chalmers. J. St. Mill, Buch V, Kap. VII, §. 1, behauptet, daß der Einfluß der Staatsſchulden auf die Volkswirthſchaft davon abhänge, ob die Summe aus den in der Production angelegten Fonds genommen werde — als ob man das im einzelnen nachweiſen könnte. Ebenſo behauptet er, daß die Staatsſchulden weſentlich der arbeitenden Klaſſe zur Laſt fallen, von der Vorſtellung ausgehend, daß ſie eben durch die Conſumtionsſteuern gedeckt werden — als ob nicht jede Steuer zugleich bei den Verzinſungen mitwirkte. Er hält überdies noch an der verkehrten Vorſtellung feſt, daß man Schulden ſtreng genommen nur im Auslande contrahiren könne. Dagegen ſagt er ganz richtig: „Wenn der Zinsfuß der Kapitalien überhaupt durch die Anleihen über den gewöhnlichen Zinsfuß ſteigt, ſo iſt das ein Beweis, daß die Kraft der Kapitalien durch die Anleihen zu ſehr in Anſpruch genommen wird. Frühere Vorſtellung faſt immer, daß der Credit von der rein geſchäftlichen Pünktlichkeit des Staats abhänge (vgl. namentlich Jakob, §. 783). Vgl. über dieſe Anſichten auch Dietzel, „Syſtem der Staatsanleihen", S. 167 und 177. Der Einfluß dieſer Anſichten iſt in Deutſchland und Frankreich nicht unbedeutend geweſen; doch verſchwindet er vor der höhern Auffaſſung, die ſich mehr und mehr Bahn bricht.

Die franzöſiſche Literatur begann damit, die Staatsſchulden geradezu für etwas ſehr Heilſames zu erklären. Schon Voltaire ſagte: „Ein Staat, der ſich ſelbſt ſchuldet, wird nicht ärmer; die Schulden ſind ſogar eine Aufmunterung für die Induſtrie" („Obſervations sur le commerce" etc.; Kehler Ausgabe, XXIX, 158). Ebenſo Dufresne, „Etudes sur le crédit public", S. 91: „Die Regierungen bringen die Fonds, welche ſie durch Anleihen der Induſtrie entziehen, wieder in dieſelbe zurück." Pinto in ſeiner einſt oft citirten Schrift: „Traité de la circulation et du crédit" (Amſterdam, 1771; 2. Aufl. 1772), formulirte dieſe Gedanken genauer, indem er nachzuweiſen ſuchte, daß die Staatsanleihen, namentlich Englands, den Umlauf des Geldes und damit den Reichthum der

Nation erhöht und die Summe der Kapitalien vermehrt hätten. An dieſe Schrift ſchloß ſich eine ganze Literatur, welche denſelben Gedanken vertrat; in Frankreich Ganilh, „Science des finances", zum Theil Laffitte, „Sur la réduction des rentes"; in Deutſchland ebenſo Büſch, „Vom Geldumlauf", I, 145 fg., weil die Anleihen die Maſſe nutzbarer Dinge vermehren; Weishaupt, „Ueber Staatsausgaben und Staatsauflagen", §. 135, geht gar ſo weit, den Staat unter die vollkommenſten zu rechnen, welcher die meiſten Schulden hat. In der neueſten Zeit iſt dieſelbe Idee, wenn auch gemäßigt, wieder ausgeſprochen worden von Zachariä, „Ueber das Schuldenweſen der Staaten des heutigen Jahrhunderts" (1830). Alle dieſe Schriften haben einzelne Erwiderungen gefunden, die ſchon mit Condorcet anfangen. Say, a. a. O., Buch 8, Kap. 13. Say ſelbſt ſteht dagegen auch hier vollkommen auf dem Standpunkte von Adam Smith, ohne Neues hinzuzufügen. (Vgl. B. 8, Kap. 12, fine). Ihm wie Adam Smith erſcheint die Staatsſchuld vorzugsweiſe als Mittel für das Heerweſen. Der Credit iſt eine „arme nouvelle, plus terrible que la poudre à canon, dont toutes les puissances doivent se servir sous peine d'infériorité" II, 361. Sismondi, „Principes", II, 229—236, betrachtete verſtändiger die Staatsſchulden vor allen Dingen als eine Thatſache, „qui changent nullement le revenu annuel de la nation — elles en changent seulement la distribution", als ob die Kapitalien, die in den Staatsſchuldſcheinen beſtehen, nicht ſchon vorher da und vertheilt geweſen wären.

Vom reinen finanziellen Standpunkte dagegen bezeichnete Laffitte das Staatsſchuldenweſen, namentlich im Verhältniß zur Steuer, in ſeiner berühmten Rede von 1828: „Le contribuable se plaint, le capiliste ne se plaint pas (wenn man Anleihen ſtatt der Steuererhöhungen macht). L'impôt prend les capitaux, où ils ne sont pas, l'emprunt les prend, où ils sont; l'impôt les prend, où ils coûtent 10, 12 et 13 pour cent, l'emprunt là où ils coûtent 4—5 pour cent." Ein tieferes Eingehen auf das Weſen der Staatsſchuld finden wir nicht.

Der Charakter der deutſchen Literatur über den Staatscredit iſt im allgemeinen das Streben, das organiſche Weſen des Staatscredits darzulegen und nicht blos bei dem allgemeinen Princip ſtehen zu bleiben, ſondern ſogleich alle Formen und Folgen der Staatsſchulden zu ſyſtematiſiren und zu betrachten. Die Grundlage dieſer Auffaſſung verdanken wir unzweifelhaft Sonnenfels, der auch zuerſt den Namen und den Ausdruck des Staatscredits an die Spitze ſtellte und die Fragen durchging, ob den Schulden durch Staatsſchatz oder Steuererhöhung begegnet werden könne („Finanzwiſſenſchaft", Abth. VII, §. 190 fg.). Auch ſtellte er zuerſt den klar formulirten Satz auf: „Die Größe des Staatscredits hängt auch viel von dem Endzwecke ab, zu welchem ein Staat denſelben beſtimmt" (§. 199), ein Geſichtspunkt, der ſpäter faſt ganz wieder verloren ging. Die dogma-

tiſche Finanzwiſſenſchaft (Fulda, Lotz, III, 146 fg., Malchus, I, 80 fg., Jakob, I, §. 746, Rau, §. 471 fg.) hat auf jener Grundlage eine ſyſtematiſche Darſtellung des Staatscredits und des Staatsſchuldenweſens verſucht und ſich durch die Ordnung des mannichfaltigen Stoffs ein Verdienſt erworben, das gegenüber der franzöſiſchen und engliſchen Einſeitigkeit als ein ſehr bedeutſames anzuſehen iſt. Sie betrachten alle mehr oder weniger eine Staatsſchuld als ein Uebel, gelangen nicht zur eigentlichen Idee des Staatscredits, obwol auch hier Malchus durch Großartigkeit der Auffaſſung die Staatsſchulden als eine Anlage für die Zukunft, II, 426, Jakob durch ſtrenge Ordnung des Stoffs, Rau durch Schärfe und Reichthum im einzelnen ſich auszeichnen, und haben damit die Gedanken von Sonnenfels zu einem Syſtem der Behandlung entwickelt, das im weſentlichen ein dauerndes iſt. Doch fehlte die principielle Auffaſſung.

Nebenius nun hat ſich in ſeinem Werke, „Der öffentliche Credit" (2. Aufl., 1829) das Verdienſt erworben, die Lehre vom Staatscredit aus der Einſeitigkeit der Frage nach dem Werthe und den Folgen der Staatsſchulden herauszuheben und denſelben vom Standpunkte des Credits an ſich zu einer ſelbſtändigen Wiſſenſchaft zu machen. Dabei verlor er jedoch die Frage nach dem Verhältniß zur Staats- und Volkswirthſchaft etwas aus den Augen; der Staatscredit erſcheint hier zu ſehr nur als eine beſtimmte Form des Credits. Die Staatsſchuld iſt ihm im weſentlichen ein Creditgeſchäft; ob ſie nützlich ſei oder nicht, wird vielfach hin und her erwogen (Kap. X, 659—708); für nothwendig erkennt er ſie nicht. Sein weſentliches Verdienſt iſt, die geſchäftliche Berechnung auf Grundlage des Begriffs und der Natur des Credits in die Lehre vom Staatsſchuldenweſen hineingebracht zu haben.

Die Frage nach Erhöhung der Steuern, entweder um ein vorausſichtliches Deficit zu decken oder um einen bereits benutzten Credit zu ſichern und abzuzahlen, iſt eine ſo verſchiedene, daß man ſie niemals verwechſeln oder vermiſchen ſollte. Dennoch iſt dies bisher, wir glauben immer, geſchehen, oder vielmehr iſt der Satz, daß jede Contrahirung einer Schuld rationell eine Erhöhung der Steuer mindeſtens zum Belaufe ihrer Verzinſung fordert, noch gar nicht betrachtet. Die betreffenden Schriftſteller beziehen ſich immer nur auf den erſten Punkt. Vgl. Soden, „Staatsfinanzwirthſchaft", §. 307; Jakob, §. 736; Sonnenfels, III, §. 583; Malchus, §. 82; Rau, §. 486 fg. Und dennoch iſt eben die zweite Frage die für den Staatscredit bei weitem wichtigſte!

Einen wirklich neuen Gedanken hat für das Staatsſchuldenweſen erſt Dietzel ausgeſprochen, „Syſtem der Staatsanleihen"; nur hat dieſer Gedanke nicht durchgreifen können, weil er es nicht zu jenem „Syſtem" gebracht, das der Titel verſpricht. Er theilt mit allen

andern den Fehler, den Finanzcredit nicht von der Staatsschuld zu scheiden, und dadurch selbst die Anwendbarkeit seines eigenen Gedankens unsicher zu machen. Die neuern Arbeiten, wie Hock, „Abgaben und Schulden", Umpfenbach, Pfeiffer bringen nichts Eigenthümliches. Die schöne Arbeit von Nasse, „Steuern und Staatsanleihen", Tüb. Vierteljahrsschrift, 1868, H. I, bleibt leider bei der Frage nach dem Einfluß der Aufnahme von Staatsschulden auf das Kapital der Volkswirthschaft stehen, ohne den Dietzel'schen Gedanken gehörig zu würdigen, daß die Anleihe des Staats in engster Verbindung mit der Verwaltung als ein Anlagekapital für die gemeinsamen Interessen der Volkswirthschaft angesehen werden müsse. — Die Staatsschuldenverwaltung hat eigentlich nur Nebenius sich als Aufgabe gestellt, und in diesem Gebiete liegt der dauernde Werth seines bedeutenden Werkes.

B. Die Staatsschuldenverwaltung.

Begriff und Inhalt.

Nachdem nun die allgemeinen Grundsätze für das Wesen der Staatsschuld festgesetzt sind, ist es die Aufgabe der Finanzen, im Sinne derselben die Anleihen des Staats zu verwalten. Diese Thätigkeit der Finanzen ist die Staatsschuldenverwaltung.

Die Staatsschuldenverwaltung hat demnach die Verwaltung der Staatsschuld so einzurichten, daß sie bei der möglichst geringen Belastung der Finanzen den möglichst großen Betrag als Anlehn erzielt. Sie kann daher, da dies von den Verhältnissen abhängt, niemals absolute Principien aufstellen; sie muß vielmehr stets von dem Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit ausgehen und statt eines Systems die Geschicklichkeit zur Geltung bringen. Was sie auf diesem Wege erreicht, wird daher auch von Fall zu Fall verschieden sein; jede Staatsschuld hat ihre eigene Geschichte. Allein dennoch gibt es gewisse Kategorien, innerhalb deren sie sich bewegt und an die sich gewisse Regeln knüpfen; und die Gesammtheit dieser Regeln bildet das, was man die allgemeine Lehre von der Staatsschuldenverwaltung nennen kann.

Die erste Frage derselben ist nun die, woher sie das Kapital nimmt, dessen der Staat bedarf; und daraus entstehen die beiden

Formen der Obligation und der Rente. Die zweite Frage ist die, auf welche Weise sie es da finden soll, wo sie es sucht, und daraus entstehen die Arten der Anleihen. Die dritte Frage ist die, wie die Verzinsung eingerichtet werden soll, an welche sich die Rentenconversion anschließt. Die letzte Frage endlich ist die nach der Stellung, welche die Tilgung einzunehmen hat. Diese Kategorien erscheinen nun in jeder Staatsschuld wieder; allein die wirkliche Handhabung derselben, oder die wirkliche Staatsschuldenverwaltung, ist wieder so sehr verschieden bei den großen Staaten, daß es durchaus falsch ist, ganz allgemein reden zu wollen. Im Gegentheil hat auch die Staatsschuldenverwaltung ihre individuelle Gestalt und steht mit den volkswirthschaftlichen Zuständen in so enger Beziehung, daß wir auch hier das ganze Gebiet nach den Hauptstaaten Europas innerhalb der obigen Kategorien scheiden müssen.

Die drei Formen der Staatsschuld: die Consols, die Rente und die Staatsobligationen. Das Große Buch und die Inscription.

Man darf die Formen der Staatsschuld, wie sie sich allmählich entwickelt haben, nicht als etwas Zufälliges und Willkürliches betrachten. Sie schließen sich vielmehr innig an den Gang des Staatshaushalts an, begleiten denselben und geben dadurch Anlaß zu keineswegs unwichtigen Erörterungen. Wir können dabei am besten drei große Stadien scheiden, die mit dem gesammten Entwickelungsgang des Staatswesens in innigster Verbindung stehen.

Wie die Staatsschuld selbst, erscheint auch ursprünglich die Form derselben genau wie die einer gewöhnlichen Privatschuld; sie ist eine einfache Schuldverschreibung des Landesherrn an einen Darleiher mit Bedingungen, Garantie, Zinsen und Kündigungsfrist. Das kann man als die erste Form der Staatsschuld bezeichnen. Sowie die Bedürfnisse der Staaten aus Geldbedürfnissen des Fürsten zu Bedürfnissen des eigentlichen Staatshaushalts und damit zu einer regelmäßigen Erscheinung in dem letztern werden, genügt kein Kapital eines Einzelnen mehr. Die Staatsschuld

muß anfangen, die Kapitalien innerhalb des gesammten Geldvorraths der Nation zu suchen. Dies nun beginnt wol zuerst mit den Schatzanweisungen, welche die schwebende Schuld, jedoch zuerst nur für Producenten und Lieferanten an die Verwaltung bilden.

Solange nun diese zweite Epoche dauert, herrschen in der Staatsschuldenverwaltung noch zwei Hoffnungen oder Vorstellungen. Die erste ist die, die ganze Schuld zurückzahlen zu können; die zweite ist die, diese Rückzahlung durch die Anweisungen auf die neu entstehenden Steuerkassen zu bewerkstelligen. Noch behält daher die neue oder eigentliche Staatsschuld den Charakter einer gewöhnlichen Geschäftsschuld bei, obgleich die Kassenanweisungen doch schon auf den Inhaber lauten. Allein von einer dauernden Schuld im Sinne unserer Zeit ist noch keine Rede, ebenso wenig von dem Gedanken, dieselbe als eine einheitliche Schuld in Form und Geltung anzuerkennen. Dies geschieht erst in der dritten Epoche, welche wesentlich mit dem Auftreten des verfassungsmäßigen Staatshaushalts, also mit dem 19. Jahrhundert, beginnt.

Das Princip der verfassungsmäßigen Schuld besteht nun darin, die Schuld als eine rechtlich absolut verbindliche für den Staat als solchen anzuerkennen. Die Folge ist einerseits, daß an die Stelle der Kapitalsrückzahlung die allmähliche Amortisation und die regelmäßige Zinszahlung tritt, andererseits, daß das Kapital der Staatsschuld, um die durch die letztere geforderten Summen auch wirklich aus der Gesammtsumme aller Kapitalbesitzer zusammenbringen zu können, zu einem selbständigen Verkehrsobject wird. Zu dem Ende muß dieselbe in lauter einzelne auch dem kleinen Kapital zugängliche Theile getheilt und jeder dieser Theile für sich verzinst werden. Es hat nun lange gedauert, bis man sich in Europa über die richtige, hier aber höchst wesentliche Form dieser Staatsschuldtitel einig geworden ist. England beginnt damit, das „Große Buch" der Staatsschulden anzulegen, jedoch ohne eigentliche Schulddocumente; Frankreich fügt dem Princip hinzu, seinen Gläubigern kein Kapital, sondern nur Zinsen zu versprechen und es ihnen dann zu überlassen, diesen Zins zu kapitalisiren; Deutschland endlich gibt das Princip des „Großen Buchs" auf und nimmt statt dessen die einfache Schuldobligation auf den Inhaber an. Im Laufe unsers Jahrhunderts hat nun dieses deutsche Princip allmählich gesiegt, jedoch haben sich die

Grundformen der Conſols und der Rente noch in manchen weſentlichen Punkten erhalten, und es ſcheint daher nothwendig, ſie hier im allgemeinen zu bezeichnen.

Unter dem „Staatsſchuldenbuch" (Great book, Grand livre), verſteht man die Aufzeichnung jedes Einzelnen, der an den Staat eine Forderung hat. Die „Inſcription" iſt die Eintragung deſſelben in das Große Buch, und zwar in der Weiſe, daß er ſein Folium erhält, in welchem er mit der Summe des Darlehns belaſtet und ihm dagegen die von ihm geſchehene, ratenweiſe oder volle Einzahlung gutgeſchrieben wird. Erſt Frankreich hat den Grundſatz eingeführt, für die geſchehene Eintragung und den Betrag der Einzahlung ein Document auszuſtellen, das man ſpeciell die Inſcription nennt, das aber natürlich auf Namen lautet, und Gegenſtand des Börſenverkehrs durch einfache Ceſſion wird. Die Inſcriptionen lauten daher der Regel nach auf größere Summen, und die (kleinern) Obligationen bei Conſols, Rente und Obligationen werden dann erſt auf Grund der Inſcription ausgeſtellt. Dieſes Syſtem iſt nun bei der Obligationsſchuld unmöglich, weil hier gar kein geſchäftliches Schuldverhältniß des Staats gegen den einzelnen Gläubiger beſteht, ſondern nur die Geſammtſumme der Obligationen auf Inhaber in den Verkehr gebracht wird. An die Stelle der Inſcription tritt dabei die Uebernahme der Geſammtſumme gegen Proviſion durch große Häuſer; jedoch iſt bei ſogenannten Nationalanleihen die Inſcription wieder anwendbar. Das Syſtem des Grand livre iſt übergegangen auf Spanien, Italien, Belgien und Rußland; dagegen haben England und Frankreich das Syſtem der Obligationen mit Coupon von Deutſchland allmählich angenommen, ſodaß der Unterſchied dieſer Syſteme mit jedem Jahre mehr verſchwindet.

Dabei aber bleibt es von Intereſſe, dieſe wenig bekannten Verhältniſſe hier etwas eingehender darzulegen.

England und ſeine Conſols.

Es liegt in der urſprünglichen Verfaſſungsmäßigkeit der engliſchen Finanzverwaltung einerſeits und dem geſchäftlichen Geiſte der engliſchen Nation andererſeits, daß England ſeine Staatsſchuld von Anfang an wie einen kaufmänniſchen Credit behandelt und

dieſen Charakter derſelben bis auf den heutigen Tag beibehalten hat. Die engliſche Schuld iſt principiell eine Buchſchuld, und es iſt von nicht geringem Intereſſe, das Entſtehen und die Formen dieſer Schuld und ihre Darlegung der Obligationen ins Auge zu faſſen.

Die eigentliche Staatsſchuld in England beginnt in Form von Annuitäten (Annuities), bei denen der Darleiher vom Staate eine Zeitrente gegen ſein Kapital kauft. Daraus entwickelt ſich denn naturgemäß der Gedanke, jeden größern Geldbedarf des Staats in der Weiſe aufzunehmen, daß derſelbe jedermann geſtattet, ſich eine beſtimmte oder dauernde Rente bei ihm zu kaufen, und dieſe Rente bei der Finanzverwaltung zu beziehen. Zu dem Ende hat die Finanzverwaltung Englands ein großes Geſchäftsbuch angelegt, in welchem jeder, der ſich vom Staate eine ſolche Rente kauft, ſein perſönliches, auf ſeinen Namen lautendes Conto mit Soll und Haben hat — die Summe, welche er dem Staate gegeben, und der Zinsbetrag, den ihm der Staat dafür jährlich ſchuldet. Um aber dabei die Geſammtheit aller vorräthigen Kapitalien herbeizuziehen, muß allerdings das Darlehn, da es vom Staate ebenſo wenig zurückgezahlt wird, als das Kapital einer Leibrente, wieder die Fähigkeit erhalten, in den Verkehr zu treten. Dies geſchieht durch die Ceſſion des dem Staate gegebenen Kapitals, die natürlich die Ceſſion der vom Staate geſchuldeten Zinſen zur Folge hat und die wie jede Uebertragung von der Staatsſchuldenverwaltung im Staatsſchuldenbuch als eine einfache Girirung des Saldos vorgenommen wird. Das Staatsſchuldenbuch iſt daher ein in ſeinen Grundlagen einfaches, wenn auch in ſeiner Ausdehnung ungeheures Geſchäftsbuch, ein Salda-Contibuch zwiſchen dem Staat und ſeinen Gläubigern.

Auf dieſer durchaus kaufmänniſchen Grundlage beruht nun auch die ganze Verwaltung der Staatsſchulden. Gemäß der Natur einer Buchſchuld gab England ebenſo wenig eigentliche „Obligationen" mit Coupons aus, wie etwa ein Bankhaus das für ſeine Creditoren thun würde. Es zahlte mithin die Zinſen der in dem Großen Buche aufgezeichneten Summen auch nicht gegen Präſentation von Zinſenſcheinen u. ſ. w., ſondern jeder mußte ſelbſt oder durch ſeinen Mandatar die Zinſen der Summen beziehen, die ihm im Staatsſchuldenbuche gutgeſchrieben ſind. Conſequent

beſtand auch die engliſche Staatsſchuld nicht etwa in runden Summen, ſondern jedermann kann jeden beliebigen Betrag bis zum Penny hinab ſich kaufen und ſich dafür eintragen laſſen und ſeine Zinſen danach erheben. Der Verkauf ſolcher Forderungen iſt eine Ceſſion und vollzieht ſich durch ein Giro. Der Verkehr in der engliſchen Schuld geſchah deshalb bisjetzt auch nie, wie auf dem Continent, durch An- und Verkauf der „Titres", ſondern ausſchließlich durch beeidete, in einer ſtreng geſchloſſenen Corporation beſtehende Staatsſchuldmäkler, die Stock-bookers. Die Erhebung der Zinſen fand entweder perſönlich ſtatt oder gegen bezeugte Quittung. Das galt nun ſowol für Einzelne als für die Verwaltungscredite, welche die Sparkaſſen und andern Anſtalten bei der Staatsſchuldenkaſſe ſich eröffnen. Die engliſche Staatsſchuld erhielt ſich daher ihren ſpecifiſchen Charakter eines kaufmänniſchen Credits, und daraus folgte die Eigenthümlichkeit in der engliſchen Staatsſchuldenverwaltung, die ſich ſeit dem 17. Jahrhundert entwickelt hat und auch gegenwärtig in vollem Maße gilt.

Als nämlich die engliſche Bank gegründet wurde, gab bekanntlich Wilhelm III. die Conceſſion gegen das Zugeſtändniß, daß der Bankfonds dem Staate gegen Eröffnung eines Debits des letztern an den erſtern und eine jährliche Verzinſung geliehen werde. Die Bank ging auf dieſe Propoſition ein, empfing aber dafür das Recht, die Buchführung dieſer Schuld des Staats ſelbſt zu führen, die Zinſen ſich alſo ſelbſt gutzuſchreiben, und um darin geſichert zu ſein, wurden der Bank gewiſſe Einnahmen des Staats als Deckung dieſer ihrer Zinſen überwieſen, mit der Verpflichtung, für den etwaigen Ueberſchuß der Finanzverwaltung Zahlungen gegen ihre Anweiſung zu leiſten. So ward der Grund zu der ganzen Stellung gelegt, welche die Bank in der Finanzverwaltung Englands einnimmt, und die kein Analogon in Europa hat. Zunächſt nannte man nun dieſe Schuld, welche ſomit durch die Bank verwaltet wurde, die „Conſolidirte Schuld", woraus für jede Forderung das Wort „Conſols" entſtand. Natürlich erſchien dieſe Art der Staatsſchuld als die ſicherſte; die ſpätern Anleihen ſchloſſen ſich daher an dieſe Bankſchuld an. Die Contrahirung der Staatsſchuld geſchah demnach in der Weiſe, daß der Staat gegen ein Zinsverſprechen eine Summe empfing, welche der Bank ausgezahlt ward. Die Bank

ſchrieb dann dieſen Empfang dem Staate gut und belaſtete ihn dafür mit den Zinſen, die ſie für ihn zahlte. Dies geſchah wieder ganz kaufmänniſch; die Finanzen empfangen vom Parlament das Recht, eine Summe aufzunehmen; wer ſich betheiligen will, gibt dem Stock-booker den Auftrag, und zwar ganz gleichgültig gegen den Betrag; nach geſchehener Zahlung wird durch ihn der Betreffende eingetragen und ſteht jetzt im Buch als Creditor mit dem Recht auf ſeinen Zins. Die engliſche Bank führt ausſchließlich dieſe Bücher; die Finanzverwaltung hat damit gar nichts zu thun; ſie überweiſt nur die betreffenden Steuern an die Bank und beſchäftigt ſich mit der Verwaltung der Staatsſchuld weiter gar nicht, bis es zur Tilgung kommt. Natürlich war es nun, daß im Laufe des 18. Jahrhunderts verſchiedene Zinsfuße für die verſchiedenen Summen entſtanden; dieſe Zinsfuße waren meiſt 4—5 Proc., bis mit dieſem Jahrhundert der allgemeine Zinsfuß von 3 Proc. feſtgeſtellt ward. Die Geſammtheit aller dieſer, die Staatsſchuld bildenden, in das Great book der Bank of England eingetragenen Schulden bildet die Consolidated National Debt; jeder Antheil, d. i. alſo jedes Guthaben iſt ein „Consol", und der Staat tritt nur ein, ſoweit es ſich um den Sinking fund handelt. Da es auf dieſe Weiſe bisjetzt keine Obligationen und keine Coupons gab, ſo gab es auch keine „Emiſſion" und keinen Emiſſionscurs im Sinne des Continents, ſondern wenn der Staat Schulden contrahirte, ſo beſchränkte ſich ſeine Thätigkeit darauf, ſeine Rente gegen einen möglichſt hohen Kaufpreis auszubieten. Dieſer Kaufpreis iſt der Emiſſionscurs der Conſols. Die Emiſſion durch den Bankier und die Börſe geſchieht dann in der Weiſe, daß der Bankier oder ein Conſortium eine große Summe übernimmt und dieſe wieder an die Einzelnen verkauft, die dann in das Große Buch eingetragen werden, was das Bankhaus beſorgt. Der Emiſſionscurs beſteht deshalb auch nicht in der Differenz zwiſchen dem Nominalbetrage einer Obligation und dem wirklichen Verkaufspreiſe derſelben, ſondern einfach in dem Preiſe, den der Käufer der Conſols für die Rente zahlt. Auf dieſe Weiſe bildet die engliſche Staatsſchuld ein feſtgeſchloſſenes Ganzes und damit erklärt es ſich auch, weshalb die Conſols bisher ſo wenig ſelbſt im engliſchen Verkehr erſcheinen, geſchweige denn auf dem Continent, da die Ceſſion ſowol als der Zinſenbezug mit verhältniß-

mäßig viel Koſten und Schwierigkeiten verbunden blieben. Die engliſche Rente ſetzt daher zwei Dinge voraus — erſtlich bedeutende Kapitaliſten, und zweitens engliſche Gläubiger. Sie iſt principiell eine allgemeine Schuld, aber factiſch iſt ſie durch das Syſtem der Bankverwaltung der Conſols eine ſtreng nationale Schuld geworden. Sie hat endlich zur Folge eine Stellung der Bankhäuſer, wie ſie auf dem ganzen Continent gar nicht vorkommen kann. Da die Zinſen der Conſols nur bei der Bank ſelbſt erhoben werden können, ſo müſſen die Beſitzer dieſe Erhebung den Bankhäuſern anvertrauen, die dadurch in den Beſitz der geſammten Zinſen der engliſchen Schuld, und zugleich zur Dispoſition über einen ungeheuern Theil der Einnahmen der beſitzenden Klaſſe in England gelangen, was zur Erklärung für eine ganze Reihe von Erſcheinungen auf dem engliſchen und damit auf dem europäiſchen Geldmarkte von höchſter Bedeutung iſt. Und jetzt iſt es auch erſichtlich, wie das Syſtem der Actien mit ihren Coupons neben dem der Conſols eine ſo bedeutende Stelle einnehmen muß. Doch dies gehört an eine andere Stelle.

Das ganze ältere Syſtem iſt nun in der neueſten Zeit, wie geſagt, in einem weſentlichen Punkte geändert. Man hat ſich endlich überzeugt, daß dieſe ſchwerfällige Form der Staatsſchuld zu großen Unzuträglichkeiten Anlaß gibt, und daher hat jetzt das Geſetz von 1865 (26 Vict. c. 28) beſtimmt, daß jeder im Great book Eingetragene das Recht hat, ſich gegen einen kleinen Entgelt anſtatt ſeines Contos Obligationen ausſtellen zu laſſen, die mit halbjährlichen Coupons verſehen, jedoch ſo abgefaßt ſind, daß ſie nach Wunſch auch auf Namen lauten. Davon wird alljährlich ſeit 1866 ein nicht unbedeutender Gebrauch gemacht, und es iſt zu erwarten, daß dieſes Syſtem das alte im weſentlichen verdrängen wird.

Neben dieſem Syſtem der engliſchen Conſols ſteht nun die franzöſiſche Rente.

Die Formel dieſer neuen Obligationen lautet: This is to certify, that the Bearer of this Certificate (Raum für einen Namen, wenn man will) — is entitled to Five hundred Pounds Consolidated Three per Centum Annuities, subject to the Provision of the Statute 26th Victoria 28 and to the Regulations affecting the same. Datum. Grey, Chief Accountant.

Frankreich und die Rente.

Es ist gar kein Zweifel, daß das System der französischen Rente sich in vielem Wesentlichen an das der englischen Consols angeschlossen und nur in einem kleinen Theile das der deutschen aufgenommen hat. Doch ist bei vielfach gleicher Form das ganze Princip derselben ein anderes.

Es ist bekannt, daß die Revolution eine Staatsschuld erzeugt hatte, welche Frankreich neben seinen Assignaten weder fundiren, noch auch nur verzinsen konnte. Die Kriege, in denen Frankreich beständig sich befand, machten ferner eine Aufnahme von Staatsschulden im Auslande gar nicht möglich. Die Republik sah sich daher zu zwei Maßregeln genöthigt, auf denen das System der eigentlichen gegenwärtigen Staatsschuld Frankreichs beruht, und die ihren Ausdruck in dem Grand livre gefunden haben.

Zuerst mußte man die damals unerträgliche Zinsenschuld von 175 Mill. Frs. reduciren; die Summe, welche nach dieser Reduction übrigblieb, betrug nur noch einen jährlichen Zinsenbetrag von 41,$_7$ Mill. Dann aber mußte man den Versuch wagen, diese sowie alle folgenden Anleihen nach englischem Princip nur durch das Volk selbst aufzubringen. Für diesen Zweck wendete man nun dasselbe Mittel an, das sich in England so gut bewährt hatte. Das Gesetz vom 24. Aug. 1793 bestimmte die Errichtung des „Grand livre" im Princip, auf den Antrag Cambon's, mit dem Grundsatz der Unification aller Zinsen; jedoch in der Weise, daß die Führung dieses Buches nicht einer Bank (die Banque de France bestand bekanntlich noch nicht), sondern der Finanzverwaltung als Theil ihrer amtlichen Thätigkeit übertragen wurde. Das Princip war, daß der Staat keine Obligationen ausgeben, sondern daß nur eine Rente verkauft werden konnte. Jedoch geschah und geschieht dieser Verkauf in der Weise, daß die zum Verkauf ausgebotene Rente stets kapitalisirt wird und daher auch nur in runder Summe verkauft werden kann; als Minimum wurden anfänglich 150 Frs. Rente (3000 Frs. Kapital) festgestellt; seit 1822 wurde auch die Inscription bis 10 Frs. Rente gestattet, und gegenwärtig ist das Minimum der Inscription 5 Frs. Rente (also 100 Frs. Kapital), um auch das kleinste Kapital zur Betheiligung herbeizuziehen. Daraus ging

dann auch wieder, im Unterſchiede von den engliſchen Conſols, hervor, daß die Verwaltung es bei der Eintragung in das Große Buch nicht bewenden ließ, ſondern eine ſelbſtändige Schuldverſchreibung ausgab, den ſog. „Titre", der ſeinerſeits den eigentlichen Rechtstitel für die Rentenforderung bildet und deſſen Vorweiſung daher auch zur Erhebung der Rente wieder nothwendig wird, was bei dem Conſol nicht der Fall iſt. Dagegen hat die Rente mit dem Conſol wieder das gemein, daß die „Rentenſchuldſcheine" urſprünglich nicht auf den Inhaber, ſondern daß die Rente als perſönliche Schuld auf den Namen des Käufers lautet (Titre nominatif). Die Nothwendigkeit des Verkehrs hat nun aber gleich anfangs und zwar noch unter Beibehaltung der „Titres nominatifs" zwei Grundſätze erzeugt, welche von der alten engliſchen Conſolsverwaltung ſehr verſchieden ſind. Erſtlich *kann* ein jeder Rententitel auf den Inhaber umgeſchrieben werden, jedoch nur bei der Centralkaſſe, und anfänglich nur bis zum Betrage von 16 Mill. Rente. Zweitens kann die Rente natürlich auch gekauft und verkauft werden; jedoch kann das nur von der Direction der Staatsſchuld in der engern Abtheilung „des Mutations et transferts du grand livre" geſchehen, was noch umſtändlicher iſt als die Umſchreibung in England. Ebenſo mußte man für den Verluſt eines Titre ein Verfahren einrichten — Erklärung vor dem Maire mit Zeugen — da die Inſcription ſelbſt nicht, wie in England, genügt, um den Anſpruch auf die Rente zur Geltung zu bringen. Dieſes ganze Syſtem der „Rente" empfing nun allerdings eine weſentliche Erweiterung durch die Ord. vom 29. Mai 1831, welche *neben* dem Titre nominatif auch die Rente au porteur creirte, urſprünglich mit 50 Frs., ſeit 1834 mit 10 Frs. als Minimum. Natürlich mußten nun dieſe Titres au porteur mit Coupons verſehen ſein, um ſie für den großen Markt geeignet zu machen; zugleich wurden für die 3 Proc. vierteljährige Verfallzeiten eingeführt, während für die Nominalrente die halbjährlichen blieben. So ſieht man auf allen Punkten das Princip der finanziellen Verwaltung mit dem der kaufmänniſchen in der franzöſiſchen Rente verbunden; am deutlichſten erſcheint das erſtere in dem Syſtem der örtlichen Inſcription. Während nämlich in England der Conſol nur bei der Bank im Hauptbuch aus- und eingetragen werden kann, hat Frankreich den Verkauf und mithin

die Eintragung der Rente mit der Stellung des Receveurs verbunden. Jeder Hauptſteuereinnehmer hat das Recht, eine Inſcription in das Grand livre bei ſich aufzunehmen und die Zahlung dafür zu empfangen; jeder Receveur kann daher auch einen Titre ausſtellen; allein das Gute, was damit verbunden iſt, wird wieder dadurch beeinträchtigt, daß der Eigenthümer der Rente ſie auch nur an der Kaſſe erheben kann, welche die Inſcription entgegengenommen und den Titre ausgeſtellt hat. So hat die Rente mit Coupon den Charakter der deutſchen Staatsobligation, nur mit dem Unterſchiede von der deutſchen, daß ſie nicht auf einen Nominalbetrag, ſondern nur auf eine Rente lautet; die Rente ohne Coupon dagegen den Charakter der engliſchen Conſols mit dem Unterſchiede, daß ſie nicht blos in der Inſcription beſteht, ſondern zugleich als Rechtstitel den Rentenſchein (Titre) mit Angabe des Zinſenbetrages hat. Der erſte Theil iſt die europäiſche Schuld, der zweite dagegen iſt vorzugsweiſe die örtliche Staatsſchuld; darin liegt die große Bedeutung und die eigenthümliche Kraft der franzöſiſchen Staatsſchuld, deren Druck eben dadurch nie mit ihrer Höhe in gleichem Grade ſteigen kann, weil die Zinſen durch das Syſtem der Rente, welche die Zinszahlung innerhalb des eigenen Landes hebt, ſtets wieder an die Steuerträger ſelbſt zurückfließen. Daher denn auch die Auffaſſung der Rente, wie wir ſie z. B. von Laffitte (ſ. oben) ausgeſprochen finden, und daher auch die einfache und leichte Verwaltung derſelben und das Hineindringen der Staatsſchuld in das Volk ſelbſt, das in Frankreich größer iſt als in irgendeinem andern Lande Europas. Endlich gewinnen dadurch auch die Emiſſionen einen andern Charakter, der weder mit dem Englands, noch mit dem der deutſchen Schulden ganz übereinſtimmt.

Die franzöſiſche Schuldverwaltung ſpricht nämlich überhaupt nicht von „Emiſſionen", und macht eigentlich nur in geringem Maße „Börſenanleihen", ſondern die Schuld wird contrahirt als „Verkauf der Rente". Dieſer „Verkauf" geſchieht nun allerdings entweder durch große Bankhäuſer, was ſeit 1851 durch die Rente au porteur ſehr erleichtert iſt, oder durch die Receveurs bei den Steuerkaſſen in den Provinzen. Es iſt kein Zweifel, daß dies die billigſte Art der Emiſſion iſt und daß die Finanzen dabei zugleich das Mittel beſitzen, die Einſchreibungen in das

große Buch bei dieſen Receveurs in der Weiſe zu escomptiren, daß ſie auf Grundlage einer, denſelben zum Verkauf überwieſenen Rentenſumme von den letztern ſich den Betrag derſelben vorſtrecken laſſen. Dadurch entſteht eine beſondere Form der ſchwebenden Schuld, welche die Ausgabe von verzinslichen ſchwebenden Schuldſcheinen überflüſſig macht, den Geldmarkt nicht beläſtigt, dagegen aber allerdings einen beſtändigen Conſolidirungsproceß hervorruft, indem der Receveur die von ihm für die verkaufte Rente bezogenen Summen ſich als Rückzahlung ſeiner Vorſchüſſe gutſchreibt. Die feſte Staatsſchuld wächſt daher in Frankreich langſam und in kleinen Beträgen beſtändig, aber unmerklich, und dieſe Verhältniſſe erklären es, weshalb der ſchließlich ſo ungeheuere Zuwachs der franzöſiſchen feſten Staatsſchuld (unter Napoleon III. allein ca. 5000 Mill. Frs.) faſt ſpurlos an dem Effectenmarkt vorübergegangen iſt. In ihm liegen die wichtigſten Vorzüge und Nachtheile der Rente gegenüber der eigentlichen Staatsobligation, die wir als die deutſche Form der feſten Staatsſchuld bezeichnen.

Es wird dabei nicht ohne Intereſſe ſein, einen Blick auf die Geſchichte der franzöſiſchen Rentenſchuld zu werfen. Auf den Antrag der unter dem Vorſitze von Cambon errichteten Commiſſion wurde das Grand Livre durch Geſetz vom 24. Aug. 1793 errichtet, und nun wurden alle alten Staatsſchulden in Inſcriptionen in das Grand Livre umgeſtaltet, was natürlich ſehr ſchwer und unregelmäßig vor ſich ging, da namentlich auch die Leibrenten noch daneben beſtanden (Rente viagère). Erſt das Geſetz vom 30. Sept. 1797 über die Staatsſchuld beſtimmte, daß *alle* Schulden zu zwei Dritteln *zurückgezahlt* werden und nur der Reſt mit *einem* Drittel beſtehen bleiben ſolle. Das war das ſog. „Tiers consolidé"; da aber die zwei Drittel nicht oder nur in Aſſignaten und zwar erſt ſeit 1800 gezahlt wurden, ſo war das Ganze factiſch ein Bankrott. Der Zinsfuß dafür war 5 Proc.; daher erhielt dieſe erſte große Inſcription ſeit Geſetz vom 11. Mai 1802, das dieſe 5 Proc. feſtſtellte, der Namen der 5proc. Consolidés. Das iſt der *erſte* Theil der franzöſiſchen Staatsſchuld. Der *zweite* entſteht durch die Entſchädigungs-Milliarde an die Emigranten unter der Reſtauration, die man nach manchen künſtlichen Operationen durch das Geſetz vom 27. April 1825 als neue Rente in das Große Buch einführte. Zugleich verſuchte man jetzt die erſte *Converſion* im großen Maßſtabe, indem nach Geſetz vom 1. Mai 1825 die Converſion der 5 Proc. in 3 Proc. und zum Theil in $4\frac{1}{2}$ Proc. facultativ geſtattet ward. Das Geſetz vom 19. Juni 1828 ſchuf dann die *dritte* Kategorie der 4 Proc.

mit anfänglich 80 Mill., während die Ordre vom 29. Mai 1831 die Rente au porteur einführte. In diesen Zustand der Rente mit ihren vier Kategorien griff nun das Decret vom 14. März 1852 entscheidend hinein, indem es die gezwungene Conversion der 5proc. Consolidés auf 4½ Proc. innerhalb 10 Jahren anordnete, sodaß 1862 die 5 Proc. gänzlich aufgehoben waren. Daraus entstanden die „4½ pour cent de 1852", die mit den „4½ pour cent de 1825" auf diese Weise verschmolzen. Seit dieser Zeit nun hat eine Reihe von Operationen stattgefunden, deren Aufgabe es war, den ursprünglichen Gedanken Cambon's, die Herstellung eines einheitlichen Titre und eines gleichen Zinsfußes, zu verwirklichen. Die Aufgabe war, die 4½ Proc. und die 4 Proc., die neben den 3 Proc. von 1825 bestanden, zu lauter 3 Proc. zu machen. Die Grundlage war der Eintausch der Titres der ersten gegen Titres zu 3 Proc. Das Gesetz, welches diese Conversion einführte, ist das Gesetz vom 12. Febr. 1862. Die Operation bestand in einer Aufzahlung nach dem Curse. Die Summe der zu convertirenden Obligationen war 173,310437 Frs. 4½ Proc. und 2,112015 Frs. zu 4 Proc., wovon schon im Jahre 1863 nur 40,241185 Frs. der 4½ Proc. und 456936 Frs. der 4 Proc. noch nicht zur Conversion gelangt waren. Nach Courtais „Manuel des fonds publics" (1863), war die Zunahme von Anfang an folgende:

	Rente.	Kapital.
Alte Schuld vom 1. Aug. 1793		
5 Proc.	127,803000	2556,060000
Von 1793 — an VIII	46,913000	938,260000
	174,716000	3,404,320000
Reduction 1797 um ⅔ — Rest	58,238666	1,164,773333
Total am 1. April 1814	63,307637	1,266,152740
Total am 1. Jan. 1861	349,887,166	9,718,276913

Bei dem Beginne des Krieges 1870 hatte sich die obige Summe bereits zu der folgenden höchst bedeutenden Ziffer erhoben:

4½procentige Rente	832,278340	Frs. Kapital
4procentige „	11,152400	„ „
3procentige „	10,867,540433	„ „
Consolidirte Schuld	11,710,971173	Frs.
Schwebende Schuld	922,746900	„
Cautionen	290,000000	„
Total . .	12,923,718073	Frs.

Deutschland und die Staatsobligationen.

Das ganze System der deutschen Staatsschulden ist nun von dem englischen und französischen so wesentlich verschieden, daß

auch die Verwaltung in Form und Princip eine durchaus andere sein muß. Wir nennen dasselbe kurz das System der Staatsobligationen.

Das System der Staatsobligationen beruht auf zwei Grundlagen, welche Deutschland von England und Frankreich auch in Beziehung auf das Staatsschuldenwesen unterscheiden.

Die erste dieser Grundlagen ist die Thatsache, daß bis zur neuesten Zeit Deutschland nicht reich genug war, um wie England und Frankreich seine Schuld bei seinen eigenen Angehörigen zu contrahiren. Die Staaten Deutschlands mußten daher von Anfang an die Staatsschulden so einrichten, daß sie nicht so sehr das Kapital der eigenen Nation, als vielmehr das europäische Kapital aufsuchten. Zu dem Ende konnten die Deutschen weder Schuldurkunden, wie die Franzosen, noch Schuldeintragungen, wie die Engländer, bei deutschen Kassen zahlbar ausstellen, sondern diese Schuldurkunden mußten grundsätzlich auf den Inhaber lauten, mit Zinsencoupons versehen sein, welche, abgetrennt, von jedem Punkte der Welt zur Einlösung eingesandt werden konnten und durch alle diese Momente Gegenstand des Effectenverkehrs der ganzen Welt werden. Das zweite Moment war die politische Zerrissenheit der deutschen staatlichen Zustände, welche es unmöglich machte, die Schuld als eine Einheit aufzustellen, und daher jeden Staat zwang, seine eigene Schuld selbständig zu contrahiren. Der Begriff einer Nationalschuld war damit definitiv ausgeschlossen und so ward es auch von dieser Seite nothwendig, lauter einzelne Schuldtitel zu creiren. Auf diese Weise entstand die deutsche Form der Staatsschuld, die Staatsobligation. Ihr Wesen ist es, daß sie erstens auf eine bestimmte Summe lautet, zweitens diese Summe nach einem bestimmten Fuße verzinst, drittens zu dem Ende mit Couponbogen versehen ist, deren Coupons zu bestimmten Terminen zahlbar sind. Bei ihnen treten daher die Fragen nach der Emission und dem Emissionscurse in ganz bestimmter Weise auf und werden zu sehr wichtigen Aufgaben der Staatsschuldenverwaltung. Bei der deutschen Staatsobligation ist die Emission ein Geschäft, das seine eigenen Grundlagen und Regeln hat, und deshalb kann man auch nur bei ihr von einem System der Contrahirung von Anleihen reden, was bei der englischen und der französischen Schuld weder

in der Art, noch in dem Maße der Fall ist. Nur die deutsche Form der Obligation läßt daher auch eine eigentliche „Lehre" von der Staatsschuldenverwaltung zu; allerdings gelten die Grundsätze auch für Consols und Rente, aber es ist nicht thunlich, sie in ihrer einzelnen Ausführung auf dieselben anzuwenden. Wir werden daher genöthigt, die Lehre von der Verwaltung der Staatsschulden speciell als die Verwaltung der Obligationenschuld hinzustellen.

Allerdings sind nun auf dem Gebiete der deutschen Staatsobligationen große Verschiedenheiten vorhanden; allein diese beziehen sich nie auf das Princip, sondern nur auf die Ausführung. Der tiefe Unterschied zwischen der englischen, französischen und deutschen Staatsschuld bleibt, und die Grundsätze der letztern lassen daher nur in untergeordneten Punkten Anwendungen auf Consols und Renten zu, die wir dann kurz bezeichnen werden. In keinem Gebiete der Finanzwissenschaft ist der Unterschied der drei Völker so groß als in diesem, und erst von ihm aus wird das Verständniß nicht blos der Sache, sondern auch die Stellung der Theorie zu derselben sich aufklären und namentlich die Thatsache klar werden, weshalb weder die Franzosen, noch die Engländer, bei aller Bestimmtheit ihrer Ansichten über das Wesen der Staatsschuld an sich, gar keine Untersuchung über die Verwaltung derselben haben, während die deutsche Literatur ihren eigentlichen Schwerpunkt, namentlich seit Nebenius, gerade in der Staatsschuldenverwaltung gefunden hat.

Anstatt jeder Kritik begnügen wir uns hier mit der Bemerkung, daß es gar kein Gebiet in der Finanzwissenschaft gibt, welches jene drei Formen der Staatsschuld behandelt hätte, was wol zum Theil daran liegt, daß Consols und Rente auf dem deutschen Continent äußerst selten im Verkehr vorkommen, wie es ihre Natur mit sich bringt, während jedermann die deutsche Obligationsschuld kennt und daher leicht zu der Vorstellung gelangt, als sei sie die eigentliche Form der Staatsschuld. Merkwürdig nur, daß auch Nebenius, Rau und Hock nichts darüber sagen.

Das System der Staatsschuldenverwaltung.

I. Die Obligationsschuld als eigentliches Object derselben.

Das eigentliche System der Staatsschuldenverwaltung beginnt nun da, wo die Obligationsschuld entsteht, und sein Inhalt beruht, wie gesagt, auf dem Wesen der letztern. Ihr Princip ist einfach, die Ausführung desselben aber ist es keineswegs.

Da namentlich die Obligation eine bestimmte Schuldsumme, den Nominalbetrag der Schuld, enthält, welche der Staat verkauft, und zwar in der Weise, daß er für den Kaufpreis den jährlichen Coupon zu zahlen verspricht, so ist es die erste und wichtigste Aufgabe der Staatsschuldenverwaltung, diese Obligation zu dem möglichst hohen Preise zu verkaufen. Dieser möglichst hohe Preis ist nun natürlich nicht willkürlich zu bestimmen, sondern das Ergebniß einer ganzen Reihe von Factoren, die auf ihn einwirken. Nun nennen wir die Summe, worauf die Obligation lautet, den Nominalbetrag; den Betrag, wofür sie mit ihrem Zinscoupon verkauft wird, den Emissionscurs; den ersten Verkauf selbst die Emission. Demnach ist es die Aufgabe der Staatsschuldenverwaltung, die Factoren genau zu kennen und geschickt zu benutzen, welche bei der Emission den möglichst hohen Emissionscurs bedingen; und die Darstellung dieser Factoren in ihrer Einwirkung auf den Emissionscurs bildet die Lehre von der Staatsschuldenverwaltung.

Diese Factoren sind nun zuerst die Formen der Emission, dann die Verzinsung derselben, dann die Tilgung und endlich die Conversion der Staatsschuld. Alle diese Begriffe und Verhältnisse kommen natürlich auch bei der Rente und den Consols vor, allein in wesentlich verschiedener Weise; und es ist daher zuerst nothwendig, sich über die Frage einig zu sein, ob überhaupt das System der Rente oder das der Obligation das bessere ist.

Es ist nun zunächst klar, worauf der formelle Unterschied beruht. Bei den Consols erklärt sich der Staat als Schuldner für eine bestimmte Summe, aber nicht für eine runde Summe, und gibt auch keine Obligation aus; für diese Summe zahlt er seine Zinsen, aber nur wie ein Kaufmann gegen Eintragung in

das Conto des Gläubigers, und zwar in dem Einen großen Hauptbuche der Staatsschuld. Der Consol ist daher fast unfähig, Gegenstand des Verkehrs auf dem Effectenmarkt zu werden; seine Verzinsung ist kostspielig und schwierig; allerdings empfängt der Staat wirklich die Summe, die er schuldet; allein der Werth dieser Summe ist für den Staatsgläubiger viel geringer als der einer Obligation mit Coupon. Das System der Consols hat daher die wichtige Folge für den Staat, daß die Schuld, die er contrahirt hat, fast ausschließlich in den Händen des eigenen Volkes bleibt, und daß seine nominale Schuldenlast nie größer ist als die wirklich von ihm empfangenen Zahlungen, was bei Rente und Obligation nie der Fall ist. Allein die Voraussetzung dieser Art der Contrahirung von Staatsschulden ist offenbar die eines sehr großen Kapitalvorrathes im Volke selbst, und zwar eines so großen Vorrathes, daß das Volk außer seiner Staatsschuld auch noch Geld genug besitzt, um seinem Handel und seiner Industrie den erforderlichen Zahlungs- und Unternehmungscredit zu geben. Ist das letztere nicht der Fall, so wird das ganze System der Consols unausführbar, weil alsdann die Höhe der Einzahlung für das Zinsversprechen sich je nach dem Zinsfuße richten, oder der Zins für alle Consols ein sehr verschiedener sein müßte. Die Consols sind daher nur dann möglich, wenn ein Volk den ganzen Betrag seiner Staatsschuld als einen reinen, für Handel und Industrie nicht mehr erforderlichen Kapitalüberschuß anlegt, der eben deshalb mit dem geringsten Zinsfuße sich genügen läßt. Ist das der Fall, so entsteht das System der Consols von selbst; ist es nicht der Fall, so ist es nutzlos, seine Vorzüge zu untersuchen.

Anders ist es mit der Rente. Sie ist nicht wie die Consols eine Schuld, sondern ein einfacher Rentenkauf, bei dem der Staat nur Schuldner für die Rente und nicht für das eingezahlte Kapital wird. Darin liegt zugleich der Unterschied derselben von der Obligation. Es folgt daraus, daß bei der Rente der Emissionscurs etwas anderes bedeutet als bei der Obligation; er ist dort der mit hundert kapitalisirte Preis, den der Gläubiger für das Rentenversprechen dem Staate zahlt; wird also die 3procentige Rente emittirt, z. B. zu 70, so heißt das nicht, daß der Staat sich schuldig bekennt, dereinst einmal 100, oder auch nur

70 zu zahlen, sondern seine Verpflichtung geht einzig und allein auf die jährlichen 3 Proc. Es hat das den großen Vortheil, daß das Budget des Staats keine Nominalschuld als Kapital hat, sondern nur eine jährlich zu zahlende Rentenschuld; um jedoch für die Summe der Staatsschulden einen Maßstab zu haben, wird doch im Budget der kapitalisirte Betrag aufgeführt, was natürlich praktisch keinen Unterschied macht. Für den Geldverkehr ist daher die Rente der Obligation ganz gleich, bis auf die Verhältnisse der Tilgung; denn in der That bedeutet der Nominalbetrag der Obligation bei unkündbaren Schulden überhaupt nichts; ob das Document auf 100 zu 3 Proc., oder blos auf 3 Proc. lautet, ist gleichgültig. Das Wesentliche der Rente liegt dagegen darin, daß sie für den bei weitem größten Theil auf Namen lautet und ohne Coupon ist, sodaß hier, wie bei den Consols, der Besitzer im Lande sein muß, um seine Rente leicht und billig zu erheben. Dies hat nun, nach englischem Vorbild, die Voraussetzung, daß zuerst die Staatsschuld eine einheimische bleibt; der keineswegs bedeutungslose Zusatz, daß die Rente auch in den Provinzen bei jedem Receveur eingehoben werden kann, hat die weitere Folge, daß das kleine Kapital des ganzen Volkes sich leicht und gern an der Staatsschuld betheiligt; und so ist es allerdings leicht verständlich, wenn man das System der Rente dem der Obligation vorzieht, weil erstlich keine Verpflichtung zum Rückkauf mit dem Nominalbetrage vorliegt, und zweitens die Rente nur in einem einheitlich verwalteten und mit einer wohlhabenden Mittelklasse versehenen Staate ausgeführt werden kann. Der Vorzug der Rente vor der Obligation beruht deshalb eben in dieser Kraft des Staats, sich selber seine Schuld schuldig zu sein, und in dem Credit desselben, der eine Tilgung nach dem Nominalbetrag nicht in Aussicht zu stellen braucht, um einen guten Preis für den Verkauf seines Rentenversprechens zu erzielen.

Daraus nun ergibt sich, daß, wie gesagt, das eigentliche System der Staatsanleihen nur bei der Obligation möglich ist. Und dieses System nun ist in seinen Hauptpunkten das folgende.

II. Die Arten der Obligationsanleihen.

a) Zwangsanleihen.

Dies ſind ſolche Anleihen, bei welchen der Staat jedem einzelnen ſeiner Angehörigen den geſetzlichen Zwang auferlegt, einen Theil ſeines Vermögens als Darlehn dem Staate gegen Obligationen und Verzinſung zu übergeben. Die Zwangsanleihen haben mithin, wie die Vermögensſteuer, eine Schätzung und Kataſtrirung des Vermögens aller Einzelnen zur Vorausſetzung und werden dann nach einem beſtimmten Fuße an dieſelben überwieſen. Der Staat gibt dabei ſeiner Anleihe das Recht der Steuer, indem die einmal beſtimmte Summe, die der Einzelne zu leihen hat, auf dem Wege der Execution eingetrieben wird. Dabei ſind denn freilich eine Reihe von Modificationen denkbar.

Zwangsanleihen ſind jedoch nur in den Fällen der alleräußerſten Noth anwendbar, und zwar nur dann, wenn gar kein anderes Mittel, zu einem Darlehn unter erträglichen Bedingungen zu gelangen, mehr möglich iſt Denn nicht darin allein liegt das Verderbliche bei den Zwangsanleihen, daß ſie den Einzelnen nöthigen, einen Theil ſeines Vermögens dem Staate zu leihen, den er vielleicht für etwas anderes beſtimmt hatte, und daß er als Einzelner eine Laſt tragen muß, die ihrer Natur nach nur durch die Vertheilung auf längere Epochen erträglich wird, ſondern ebenſo ſehr darin, daß der Einzelne gezwungen wird, dem Staate eben Geld zu leihen, und daß derſelbe daher dieſes Geld bei denjenigen aufſuchen muß, die es beſitzen, und die daher, indem ſie die Unerbittlichkeit des allgemeinen Bedarfs kennen, ſelbſt in den Bedingungen unerbittlich werden, zu denen ſie dieſes Geld hergeben. Die Zwangsanleihe wird daher zu einer Ausbeutung derer, die kein flüſſiges Kapital haben, durch diejenigen, welche ein ſolches beſitzen, und darin liegt ihre nächſte, aber auch ihre ſehr große Gefahr. Sie kommen deshalb auch ſelten vor und können nur als eine außerordentliche, ja als eine unorganiſche Art der Anleihen betrachtet werden.

Die Contrahirung der Zwangsanleihen geſchieht durch ein Geſetz, das den Charakter eines Steuergeſetzes hat. Dieſem Ge-

ſetze muß die Vertheilung nach dem Vermögenskataſter vorausgehen und der Anleihebetrag, zu welchem der Einzelne gezwungen wird, als ein Procentſatz des Vermögens beſtimmt werden. Die Einhebung der Zwangsanleihe geſchieht am beſten bei großen Beträgen in Raten, bei kleinen auf einmal. Es liegt in der Natur der Sache, daß ganz kleine Vermögen von derſelben ganz befreit ſind. Die Staatsobligationen müſſen ihrerſeits gleichfalls theils auf größere, theils aber auch auf kleine Summen lauten. Es iſt eine große Erleichterung, wenn der Staat in der Lage iſt, die Zinſenſcheine und Coupons als Steuerzahlungsmittel anzuerkennen, weil das den Werth dieſer Schuld bedeutend hebt. Alle Zwangsanleihen ſind aber ſtets ſo außerordentlicher Natur, daß die gewöhnlichen Regeln dabei ſchwer feſtzuhalten ſind.

Ueber die ſchlimmen Folgen der Zwangsanleihen iſt man einig; vgl. Nebenius, S. 318 fg.; Rau, §. 486. Nicht ſo ſehr darüber, ob die Ausgabe von Papiergeld mit Zwangscurs eine gezwungene Anleihe ſei, wie Nebenius (S. 322) meint. Offenbar iſt dieſe Anſicht dadurch entſtanden, daß der Staat die Verbindlichkeit hat, das zu ſeinem Nennwerthe ausgegebene Papier auch zu ſeinem Nennwerthe wieder auszulöſen. In dieſem Sinne kann man allerdings von einer ſolchen Anleihe reden, nur wird die Einlöſungspflicht oder die Tilgung in dieſem Falle nie von dem Einzelnen, ſondern von der Noth erzwungen, welche durch die Störung der Volkswirthſchaft und durch den Ruin der Staatseinnahme entſteht, wenn Papiergeld mit Zwangscurs circulirt. Denn der Staat kann ſich nicht weigern, das Papier in ſeinen Kaſſen zum vollen Nennwerthe anzunehmen, kann es aber nicht dazu ausgeben, außer bei den Gehalten und Löhnen. Er verliert daher die Differenz des Curſes, und das iſt der Grund der abſoluten Unmöglichkeit, bei einem Zwangscurſe einen Staatshaushalt zu führen. Die Geſchichte des Zwangscurſes liefert dafür die entſcheidenden Beweiſe.

b) Börſenanleihen.

Die Börſenanleihen beruhen auf dem einfachen wirthſchaftlichen Grundſatz, daß die Kapitalien, wo immer ſie ſein mögen, den wirthſchaftlichen Vortheilen zuſtrömen, die ihren Beſitzern geboten werden; daß dadurch bei ausreichend dargebotenen Vortheilen ſtets für den Zweck Kapitalien genug vorhanden ſind, und daß, wenn die letztern ſich freiwillig zu dieſen Vortheilen

zuſammenfinden, auch die Volkswirthſchaft am wenigſten gerade unter einer ſolchen Deplacirung der Kapitalien leidet. Während daher die Zwangsanleihen im Grunde Steuern ſind, ſind die Börſenanleihen Geldgeſchäfte. Es kommt mithin darauf an, für dieſe Anleihen ein Princip zu finden, durch welches dieſelben, indem ſie dem Staate das billigſte Geld für ſeinen Bedarf ſchaffen, zugleich die Vertheilung der Kapitalien am wenigſten ſtören.

Dieſes Princip beruht nun darauf, daß die Kapitalvertheilung in unſerer Zeit ſich der Vertheilung und Organiſation des Credits untergeordnet hat. Es gibt ebenſo wenig noch Geldvorräthe, die als Schätze unbenutzt verwahrt werden, als es Kapitalien gibt, die nicht zur Grundlage des Credits dienten. Credit und Kapital ſind daher ſo innig verſchmolzen, daß man die Kapitalien nur da ſuchen kann, wo der Credit vorhanden iſt. Nun iſt der Credit ſelbſt eine Organiſation, in welcher nicht blos ein Kapital auf dem andern und ein Credit auf dem andern ruht, ſondern vielmehr die kleinern Kapitalien und Credite ſich mit den großen verſchmelzen, ihnen folgen und gleichſam gehorchen, während andererſeits nur dieſe großen Kapitalien durch ihre Verbindungen wiſſen, ob und wieviel Kapital und Credit für jeden allgemeinen Zweck vorhanden ſind. Wenn daher der Staat Credit gebraucht, ſo iſt es naturgemäß, daß er ſich an die Häupter dieſer Organiſation des Credits, die großen Bankgeſchäfte, wendet und durch dieſe die für ſeine Anleihe nöthige Summe aus der Geſchäftsſumme herausziehen läßt. Während daher die Anleihe des Staats die Nachfrage bildet, iſt die Geſammtheit aller Kapital- und Creditbeſitzenden das Angebot, und die großen Geld- und Creditgeſchäfte ſind nur die Vermittler zwiſchen dieſer Nachfrage und dem Angebot. Und weil nun der Platz, wo derartige Vermittelungen vor ſich gehen, die Börſe iſt, ſo nennen wir ſolche Anleihen Börſenanleihen.

Eine Börſenanleihe hat daher zu ihrer Vorausſetzung eine große Entwickelung der Organiſation des Creditweſens und iſt in vieler Beziehung der Ausdruck deſſelben. Sie hat den großen Vorzug vor jeder andern Art der Anleihe, daß ſie nicht auf ein einzelnes Land beſchränkt iſt und daher auch in ihrem Preiſe nicht von den Kapital- und Creditverhältniſſen eines einzelnen Landes abhängt, ſondern von denen der ganzen Welt, da das

Creditweſen unſerer Zeit wie das Güterleben derſelben ſich ohne Grenzen über die ganze Welt verbreitet. Sie weiß daher, indem ſie den Geſammtorganismus des Credits in Bewegung ſetzt, um allenthalben die überſchüſſigen Kapitalien aufzuſuchen und herbeizuholen, auch ebendadurch dieſe Kapitalien zu dem billigſten Preiſe aufzufinden; und aus demſelben Grunde ſtört ſie durch die in der Anleihe enthaltene Deplacirung der Kapitalien die geſammte Volkswirthſchaft am wenigſten. Endlich hat dieſelbe noch einen und keineswegs gering anzuſchlagenden Vortheil. Dadurch, daß ſie ohne alle Rückſicht auf Volk und Land einzelne Kapitaliſten zu Creditoren der einzelnen Staaten macht, gibt ſie dieſen ein praktiſches wirthſchaftliches Intereſſe an der wirthſchaftlichen Wohlfahrt des Landes, das ihnen ſchuldet; ein Intereſſe mithin, das ſie mit dieſem Lande als Ganzem — alſo mit ſeiner Regierung — und mit jedem Einzelnen in dieſem Lande theilen. Die durch Börſenanleihen zu Stande kommenden Staatsanleihen erſcheinen daher als einer der Ausdrücke der Gemeinſchaft aller menſchlichen Intereſſen, als deren letzte Verwirklichung das höchſte äußerliche Ziel alles wirthſchaftlichen Lebens daſteht. Und wenn man die Geſchichte durchgeht, ſo ſieht man deutlich die Spuren dieſes durchaus nicht unwichtigen Factors auftreten, freilich mehr in dem Augenblicke, wo jene Schulden contrahirt werden, als nachdem ſie einmal contrahirt ſind. Wo daher ein Staat nicht reich genug iſt, um Conſols oder Renten auszugeben, da ſind aus allen dieſen Gründen zuſammengenommen die Börſenanleihen die Hauptform der Staatsanleihen geworden und können zugleich als die regelmäßige und allgemeine Form derſelben gelten, ſodaß die übrigen Formen nur als Ausnahmefälle dabei erſcheinen.

Die Contrahirung einer ſolchen Anleihe umfaßt nun die Geſammtheit von Operationen, durch welche die Finanzen für ihre Darlehen Käufer und einen möglichſt hohen Preis — möglichſt hohen Emiſſionscurs — ſuchen.

Hier nun ſind zwei Fälle möglich. Entweder braucht der Staat nicht plötzlich und mit *einem* male eine große Summe, oder er muß eine ſolche unbedingt und plötzlich aufbringen. Das Verfahren iſt je nach dieſen Fällen verſchieden.

Im erſten Falle legt die Finanzverwaltung unmittelbar und ohne ſich an einen einzelnen Geſchäftsmann zu wenden, die Offerte

der gesammten Geschäftswelt vor, indem sie zu Zeichnungen auffordert. Diese öffentliche Offerte hat den Vortheil, daß die Verwaltung keine Provision zu zahlen braucht, die oft sehr bedeutend ist. Allein sie hat wieder den Nachtheil, daß sich niemand Mühe gibt, mehr Offerte herbeizuschaffen, als er gerade selbst machen will, und daß daher die Staatsverwaltung Gefahr läuft, nicht genug Geld zum Darlehn zu bekommen, ja daß sogar direct gegen die Anleihe operirt wird. Um daher eine solche directe Offerte zu machen, müssen entweder die Bedingungen der Anleihe außerordentlich günstig oder die vorhandenen Kapitalien außerordentlich reichlich verfügbar sein. Unter diesen Voraussetzungen ist eine Anleihe durch directe und allgemeine Offerte allerdings thunlich. Allein obwol der Staat dabei leicht die betreffende Summe zusammenbringt, so entgeht ihm doch der Vortheil, um den Preis der Anleihe ferner handeln und einen höhern Preis erzielen zu können, da er selbst bei der stärksten Nachfrage nicht über den einmal festgesetzten Preis hinausgehen kann. Diesen Preis muß er aber einseitig festsetzen. Indessen bleibt ihm immer der Weg offen, von der Submissionsanleihe zur directen Offerte überzugehen, wenn das Angebot der Submissionare ihm nicht passend erscheint.

Es kann nun aber eine solche Anleihe in der zweiten Form der Commission geschehen. Wenn der Staat die Offerte nicht selbst entgegennehmen will, so kann er das Aufsuchen der Darlehnskapitalien und das Zusammenbringen der Zeichnungen einzelnen großen Bankiers in Commission geben, indem er diese beauftragt, die Zeichnungen für das Darlehn zu sammeln, die Einzahlungen auf dasselbe von den Einzelnen entgegenzunehmen und dafür je nach dem Betrage der letztern Staatsobligationen auszufolgen. Eine solche Commission hat zwar den Nachtheil, daß sie dem Staate Provision kostet, allein dafür macht sie es auch möglich, Kapitalien aus allen Ländern zu sammeln, indem die Provision, natürlich in Procenten berechnet, den Commissionar zur Herbeiziehung aller Kapitalisten anspornt und diesen zugleich die Leichtigkeit der Einzahlung durch Wechsel bietet, welche bei der unmittelbaren Offerte entweder gar nicht zugelassen oder zuletzt doch durch Commissionen besorgt werden. Der Hauptübelstand bei der Commissionsofferte besteht jedoch darin, daß der

Staat nie oder erſt nach unbeſtimmter Zeit genau erfährt, wieviel er als Darlehn bekommt, da der Commiſſionar keinerlei Verpflichtungen zur Aufbringung der Summe übernimmt. Er kann freilich einen Termin ſetzen, aber er weiß im Anfange des Termins nicht, wie viele am Ende deſſelben gezeichnet haben werden, und am Ende des Termins nicht, ob alle gezeichnet haben, welche wirklich zeichnen wollten. Auch die Commiſſionsanleihe hat daher ebenſo viel gegen ſich als für ſich.

Der zweite der obigen Fälle ruft nun diejenige Form der Anleihe hervor, die wir die Bankieranleihe nennen. Dieſe beſteht darin, daß ein beſtimmtes Bankierhaus allein oder in Verbindung mit andern (Conſortium) ſich bereit erklärt, dem Staate die geforderte Summe zu leihen und mithin ausſchließlich für die Aufbringung haftet. Es iſt dann Sache dieſes Bankierhauſes, die Summe theils aus eigenen Mitteln, theils durch ſeine Verbindungen zuſammenzubringen; der Staat hat keine weitern Verpflichtungen als die Ausſtellung und Ueberlieferung der bedungenen Staatsobligationen. Dieſe Form hat den großen Vortheil, daß ſie ſtets wenigſtens ein mächtiges Bankierhaus ins Intereſſe der Staatsanleihe zieht, daß ſie den Staat aller weitern Unſicherheit über die gewünſchte Summe enthebt und alle einzelnen Punkte in Beziehung auf die Modalitäten der Zahlung, Raten und Friſten definitiv feſtſtellt. Allein andererſeits muß der Staat, da er ſelbſt kein Riſico mehr hat und dieſes dem Bankier zuſchiebt, dieſes Riſico deſſelben bezahlen. Dies geſchieht im weſentlichen dadurch, daß das darleihende Haus den Werth der Staatsobligationen dem Staate niedriger berechnet, oder ihm weniger dafür gibt, als es ſelbſt im Publikum dafür wieder zu erhalten hofft. Die Differenz zwiſchen beiden Summen bildet dann den Unternehmungsgewinn des Bankierhauſes; ſie enthält aber außerdem auch noch die Proviſion für die Mühe des Ausbringens der Anleihe und muß daher ſtets höher berechnet ſein als die Proviſion der Commiſſionsanleihe. Dafür iſt ſie aber auch ſehr unſicher; denn bei der Bankieranleihe iſt eben die Vorausſetzung jedes Gewinns, daß die Staatsobligationen im Verkehr auch wirklich zu einem höhern Preiſe zu erkaufen ſind, als derjenige iſt, den das Haus dem Staate gezahlt hat. Nun kann ſich das Haus darüber ſehr täuſchen; es können auch während der Emiſſion Verhältniſſe eintre-

ten, welche den Curs sinken machen; die Bankieranleihe ist daher ihrer Natur nach so zu bezeichnen, daß sie für den Staat eine zwar sichere, aber auch stets eine theuere Form der Börsenanleihe ist, während sie für den Darleiher ein großes, aber auch ein gefahrvolles Geschäft ist.

Es ergibt sich daraus, daß die Contrahirung wirklicher Staatsschulden zwar formell einfach, in der Ausführung aber oft sehr ernst und schwierig ist. Sie erzeugt einen eigenthümlichen Gegensatz der Interessen, und die Ordnung dieses Gegensatzes geschieht durch diejenige Thätigkeit der Finanzverwaltung, welche wir die Schuldoperation des Staats nennen.

Festzuhalten ist hier eben der Gedanke, daß jede Börsenanleihe aus den Ueberschüssen der einzelnen Wirthschaft gebildet wird und daß der Credit der Bankhäuser wesentlich darin besteht, ebendiese Ueberschüsse an sich zu ziehen. Die Uebernahme (deren Formen unten) durch ein Bankhaus ist im Grunde nur die Erklärung von sachkundigen Männern an die einzelnen Besitzer der kleinen Kapitalien, daß die Obligation des Staates den Werth des Emissionscurses wirklich habe. Es mag wol in der scheinbaren Einfachheit dieser Formen liegen, weshalb sie in der Finanzwissenschaft bisher wenig Platz gefunden haben und wir daher auch auf niemand verweisen können Die praktische Bedeutung dürfte einleuchten. Nur Nebenius hat sich mit diesen Fragen eingehend beschäftigt (S. 526—602, wo namentlich eine Reihe wichtiger einzelner Fragen in Betreff des Umsatzes der Staatspapiere und seiner Bedingungen und Formen hervorgehoben sind). Rau hat sich fast ausschließlich an die Formen der Contrahirung gehalten (§. 504, 506). Es ist klar, daß es sich in diesem ganzen Gebiete eben nicht so sehr um diese Formen handelt, als um die Geschicklichkeit der Finanzleitung, welche dieselben zu benutzen versteht, um dem Interesse der Bankiers das Interesse der Finanzen nicht zum Opfer zu bringen.

c) Freiwillige oder Volksanleihen.

Jede Börsenanleihe ist vor allen Dingen ein Creditgeschäft und hat daher durchaus den Charakter eines solchen Geschäfts. Es fordert zuerst, daß diejenigen großen Geschäfte, welche es übernehmen und durch ihre Verbindungen die gewünschte Summe zusammenbringen, für diese Thätigkeit als solche belohnt werden (Provision). Es folgt zweitens, daß die Möglichkeit, die Anleihe

zu machen, ebenſo ſehr von denjenigen Credit- und Geldverhältniſſen abhängt, die außerhalb des Landes ſind, als von den einheimiſchen, und daß daher auch fremde und mithin auch oft ſehr unbegründete Urtheile auf den Credit Einfluß üben. Während aus dem erſten Grunde eine ſolche Anleihe theuer zu ſtehen kommt, wird ſie aus dem zweiten Grunde ungewiß. Jenen hohen Preis muß aber ſtets das Volk zahlen, während dieſe Ungewißheit ihm verderblich werden kann.

Wo daher Koſten und Ungewißheit zu einem hohen Grade ſteigen, da erſcheint es angemeſſen, die Geſammtheit aller Kapitaliſten innerhalb des eigenen Volks aufzufordern, dem eigenen Staate aus eigenen Mitteln ein Darlehen zu geben. Daß das eigene Volk es thut, hat zur Folge, daß der Staat die Proviſion erſpart; daß jedermann freiwillig leiht, hat zur Folge, daß das geliehene Kapital von jedem nach ſeinen eigenen Verhältniſſen richtig bemeſſen wird und daher keinem eine Störung bringt. Daß ſich endlich die Regierung an das eigene Volk wendet für ein Bedürfniß, das ja ſelbſt ein Bedürfniß des eigenen Volks iſt, macht die Einziehung der Anleihe ſo ſicher, als dies möglich iſt. Es iſt daher unzweifelhaft, daß die freiwillige Anleihe unter beſtimmten Bedingungen der Börſenanleihe vorzuziehen iſt. Allein es iſt durchaus falſch, die erſtere als die eigentliche und wahre Form der Anleihe gegenüber der letztern aufzuſtellen. Denn erſtens wird ſehr oft eine Anleihe ſo groß ſein müſſen, daß das eigene Volkskapital für dieſelbe ohne tiefgreifende Störung des wirthſchaftlichen Volkslebens gar nicht ausreichen kann. Dadurch wird der wahre Werth der dargeliehenen einzelnen Summe für die einzelnen Kapitaliſten des Volks ſo groß, daß, wenn der Staat denſelben bezahlen wollte, die freiwillige Anleihe der Börſenanleihe gegenüber viel zu theuer kommen würde; bezahlt der Staat aber den wahren Werth derſelben nicht, ſo iſt wiederum das Opfer des Einzelnen zu groß und ſteht in keinem Verhältniß zu dem Vortheile, den die Finanzen durch Erſparniß der Proviſion gewinnen. Da nun überdies die Staatsobligationen, die aus einer ſolchen Volksanleihe hervorgehen, doch nur ſelten im innern Verkehr des Volks bleiben, ſo geſchieht dennoch dasjenige, was eben die höchſte wirthſchaftliche Bedeutung der Börſenanleihe ausmacht, daß nämlich die Anleihe von dem einzelnen Volke auf

das gesammte Creditleben der Welt übertragen wird, sodaß am Ende das Opfer, welches der Einzelne gebracht hat, dennoch dem Ganzen und nicht dem einzelnen Volke zugute kommt.

Daraus ergeben sich für das Verhältniß der Börsenanleihen zu den Volksanleihen zwei Grundsätze:

1) Große Anleihen, deren Einzahlung zuletzt doch durch die vermöge des Credits erzielte Unterstützung des allgemeinen Geldwesens dem Volkskapital möglich gemacht wird, können nur in einzelnen und ausnahmsweisen Fällen durch das Volk geschehen, sondern müssen regelmäßig als Börsenanleihen gemacht werden.
2) Kleine Anleihen und die kein rasches Zusammenbringen großer Summen erfordern, namentlich solche, die zu bestimmten Zwecken dienen und deren Betrag erst successive gefordert wird, können durch ein Volksanleihen zweckmäßig aufgenommen werden.

In der That nun erscheinen die Consols sowol als die Rente als Volksanleihen; bei ihnen wird die Volksanleihe namentlich dadurch möglich, daß der Staatscredit groß genug ist, um bis zu dem Zeitpunkte, der einlaufenden Zahlung sich durch schwebende Schuld zu helfen. Will man aber die Obligationsanleihen als Volksanleihen ausgeben, so wird dies in zweifacher Weise geschehen können.

Entweder wird die Obligation bereits fertig von den Steuerämtern zum Verkauf ausgeboten, genau in derselben Weise wie die Rente in Frankreich, was den großen Vorzug hat, daß der Staat die Provision spart, dafür aber den Nachtheil, daß er den Betrag nur sehr langsam in Empfang stellen kann. Die ganze Operation ist nur thunlich bei einem wohlhabenden Mittelstande.

Oder die Finanzverwaltung schreitet zur freiwilligen Zeichnung des Darlehns mit öffentlicher Bekanntmachung des Emissionscurses. Eine solche Zeichnung enthält drei Punkte: erstens die Person des Zeichnenden, natürlich mit ihren Qualificationen; dann den Betrag der angebotenen Summe; endlich die Termine, in welchen die Summe von dem Einzelnen dem Staate eingezahlt werden soll. Die Finanzverwaltung hat dann die Zeichnung anzunehmen oder, wenn mehr als die erforderliche Summe gezeich-

net ist, die Summe zu beschränken. Die Natur der Sache bringt es mit sich, daß nur Zeichnungen in runden Summen angenommen werden können; doch muß die Summe mit 100 theilbar sein, um bei der Zinszahlung keine Schwierigkeit zu machen. Es ist durchaus kein Grund vorhanden, bei 100 als geringster Ziffer stehen zu bleiben; im Gegentheil ist ein Herabgehen auf die Ziffer von 20 für einen Theil der Schuld um so zweckmäßiger, als diese kleinen Obligationen auch der wenig besitzenden Klasse eine Form abgeben, um Ersparnisse anzulegen, und andererseits der Werth gerade dieser Obligationen dadurch erhöht werden kann, daß man ihnen das Recht gibt, als Steuerzahlungsmittel zu dienen.

Es scheint nun, daß dieses System der Volksanleihe, indem es die Vorzüge der Renten- mit denen der Obligationenschuld verbindet und dem Schuldkapital die Beweglichkeit läßt, ohne es durch Provision theuer zu machen, sich als die beste Art des Eingehens der Staatsschuld darstellt.

Neben diesen Formen bleibt nun noch eine letzte, nicht unwichtige übrig.

d) Consolidirungen.

Die Consolidirungen sind im allgemeinen derjenige Proceß, durch welchen entweder eine schwebende Schuld oder eine Papiergeldschuld in eine feste Schuld verwandelt wird. Sie sind daher nicht eigentlich Anleihen, sondern vielmehr Novationen bereits vorhandener Schuldverhältnisse und gehören im Grunde nur darum hierher, weil ihr Ergebniß eben eine Anleiheschuld mit Staatsobligationen ist.

Man muß die Consolidirung in eine directe und in eine gesetzliche eintheilen. Die Form, in welcher sie geschieht, und die Grundsätze, die bei ihr zur Anwendung kommen, sind folgende.

1. Directe Consolidirung.

Die directe Consolidirung entsteht, wenn der Staat den Inhabern der die schwebende Schuld bildenden Anweisungen statt der für diese Anweisungen fälligen Zahlung in Geld die Lösung

der Verbindlichkeit durch Hingabe von Staatsobligationen darbietet. Es kann dies ſowol bei einzelnen Schulden geſchehen als bei ganzen Kategorien der ſchwebenden Schuld. Ebenſo läßt ſie ſich bei dem reinen Staatspapiergelde oder der Kaſſenſcheinſchuld ſehr gut anwenden, weil eben die Kaſſenſcheine nichts anderes ſind als anticipirte Steuern und daher in der That der ſchwebenden Schuld angehören. Dabei entſtehen nun zwei Fragen.

Die erſte Frage iſt, woher der Staat die Obligationen nehmen ſoll, mit welchen eine ſolche directe Conſolidirung zu geſchehen hat. Sind in einem ſolchen Falle von einer frühern (oder gleichzeitigen) Börſenanleihe noch Obligationen im Beſitz des Staats, die nicht ausgegeben ſind, ſo können dieſe als Conſolidirung angeboten werden. Iſt das nicht der Fall, ſo kann der Staat die im Tilgungsfonds niedergelegten Obligationen dazu benutzen, was freilich den Tilgungsfonds zu einem Conſolidirungsfonds macht und daher, weil es dem Credit der feſten Schuld mehr ſchadet, als es dem Credit der ſchwebenden Schuld nützt, durchaus nicht anzurathen iſt. Es bleibt ſonach nichts übrig, als die directe Conſolidirung zu verlaſſen und zur indirecten überzugehen, die eine immer größere Bedeutung zu gewinnen beſtimmt iſt und die daher genauere Betrachtung fordert.

Die zweite Frage iſt die, ob der Staat da, wo ſolche in ſeinem Beſitze befindliche Obligationen ihm die directe Conſolidirung möglich machen, das Recht hat, dieſe Conſolidirung zu erzwingen. Offenbar iſt dies nicht der Fall; nicht blos widerſtreitet dies dem Rechtsverhältniß, ſondern auch dem wirthſchaftlichen Princip, da dabei der Einzelne gezwungen würde, einen Theil der Laſt des Ganzen auf ſich allein zu nehmen. Dennoch gibt es eine Form der Conſolidirung, die wol in allen Staaten auch ohne Zuſtimmung der Betheiligten auf geſetzlicher Baſis vor ſich geht und einen wichtigen Theil des Staatsſchuldenweſens ausmacht.

Wir nennen ſie die geſetzliche Conſolidirung der Staatsſchuld.

2. Die gesetzliche Consolidirung.

Die gesetzliche Consolidirung unterscheidet sich von der directen dadurch, daß ihr Object nicht wie bei der letztern ein schwebendes, sondern dasjenige ist, was wir den Verwaltungscredit des Staats genannt haben. Ihre beiden Fälle sind die Depositenschuld des Staats und die Verwaltung der Kapitalien öffentlicher Anstalten.

Bei den eigentlichen Depositen des Staats ergibt sich nämlich eine bestimmte durchschnittliche Summe, welche beständig im Deposito der Staatskassen bleibt und daher als eine feste Depositenschuld des Staats angesehen werden kann. Es liegt in jedem Interesse, daß diese Summe eine Verzinsung genieße; dennoch kann der Staat dieselbe weder aus der Hand geben, noch seinerseits ein Geldgeschäft damit machen. Es bleibt daher nichts übrig, als daß der Staat diese Summe zum Ankauf von verzinslichen Staatspapieren verwendet und so diesen Theil der schwebenden Schuld in eine feste umwandelt. Alsdann enthält die Depositenschuld als Ganzes beide Arten von Schulden; die ursprüngliche, nicht convertirte, besteht nur noch in demjenigen Theile jener Gesammtschuld, der als der zur Auszahlung stets bereit zu haltende die durchschnittlich feste Depositenschuld übersteigt und daher zu einer Conversion nicht geeignet ist, und in jener festen Schuld, die convertirt wird. Diese Conversion ist daher eine erzwungene, nur daß hier die Nöthigung nicht gegen den Einzelnen geht, sondern zu einer Pflicht der betreffenden Kasse gemacht wird. Das ganze Verfahren erscheint dabei als ein durchaus rationelles.

Ein anderes Verhältniß entsteht da, wo der Staat die öffentliche Garantie oder doch die Oberaufsicht gewisser öffentlicher Geldinstitute übernimmt, wie z. B. der Sparkassen, öffentlichen Fonds u. s. w. Wo dies der Fall ist, da kann der Staat anordnen, daß ein gewisser Theil des Vermögens dieser Anstalten zum Ankauf von Staatsobligationen verwendet werde, sodaß dadurch nicht eigentlich eine Conversion einer schwebenden Schuld des Staats, sondern vielmehr eine Conversion einer Bürgschaft desselben in eine feste Schuld hervorgerufen wird. Dieses ganze Verhältniß steht daher schon auf der äußersten Grenze des Staatsschulden-

weſens und erſcheint vielmehr als eine Finanzoperation, deren Werth ſich nach andern bereits oben dargelegten Grundſätzen richtet und bei der das Schuldenweſen des Staats erſt in zweiter Reihe erſcheint. Will man in dieſem Sinne den Charakter jener Operationen bezeichnen, ſo wird man ſagen müſſen, daß dieſelben neben der immer nur untergeordneten Erleichterung des Staatscredits vor allen Dingen die Solidarität des Staats- und des Privatcredits namentlich im Gebiete der Kapitalbildung verwirklichen, und daß ſie daher vollkommen rationelle Anordnungen ſind, ſolange ſie ſich innerhalb der richtigen, durch die Bedürfniſſe der Kapitalbildung beſtimmten Grenzen halten.

Dabei iſt es klar, daß in dieſem Gebiet zwiſchen Conſols, Rente und Obligation gar kein weſentlicher Unterſchied beſteht. Da aber am Ende alle drei Arten der Staatsſchuld im Curſe variiren, ſo folgt, daß die geſetzliche Conſolidirung immer nur den Theil der Verwaltungsſchuld der betreffenden Anſtalten bilden darf, der als feſter Beſtand des Kapitals der letztern angeſehen werden muß, während der bewegliche mit ſeinem Kapitalsbetrage gelegentlich zur Auszahlung gelangende auf andere Weiſe fruchtbar zu machen iſt. Ebendeshalb muß als Regel gelten, daß dieſe geſetzliche Conſolidirung in dem Grade richtiger iſt, je gleichmäßiger der Curs der Staatsſchuld iſt, während die Höhe der Verzinſung dabei ein untergeordnetes Moment bildet.

Die Geſetze über die Sparkaſſen in Englands, Saving banks, conſolidirt in 26. 27 Vict 87; über die Friendly societies 26. 27 Vict. 63. Gneiſt, II, 728 und „Engliſches Verwaltungsrecht", II, 860. Ueber die franzöſiſchen „Caisses d'Epargne", L. Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 452. — In den deutſchen Staaten beſtehen keine geſetzlichen Vorſchriften, praktiſch iſt wol vielfach Anlage der Beſtände in Staatspapieren. Die Theorie hat dieſes Gebiet in das Staatsſchuldenweſen nicht aufgenommen.

III. Die Verzinſung.

Die Verzinſung als Theil der Staatsſchuldenverwaltung iſt an ſich äußerſt einfach; ſie beſteht in den Anordnungen, durch welche die Erhebung des Betrags der Coupons an den Kaſſen zu den beſtimmten Terminen angeordnet wird. Ueber die Nothwen-

digkeit und den Werth einer vollständig genauen Zahlung der Zinsen ist schon oben gesprochen. Allein der Zins der Obligation hat doch wieder neben dem der Consols und der Rente seinen eigenthümlichen Charakter.

Während nämlich die Sicherheit des Zinses bei den Consols darauf beruht, daß dieselben die Form eines Geschäftscredits bei der Bank haben und die Bank dem Gläubiger haftet, während die Bank ihrerseits ihre Rückdeckung im Staate findet, was eben den Zins der Consols absolut sicher erscheinen läßt, ist die Rente vorzugsweise auf die Steuerkassen, und zwar zum großen Theil auf die speciellen örtlichen Kassen angewiesen und daher in ihrer Sicherheit wesentlich mit dem Steuerwesen des Staats verbunden. Der Coupon der Obligation dagegen wird von der Finanzverwaltung bezahlt und theilt daher den Einfluß aller Factoren, welche auf die letztere einwirken. Offenbar nun würde es ein großer Fortschritt sein, wenn auf die Couponform das englische Bankprincip angewendet und die Bank zur Zahlung für die Coupons beauftragt würde, was wieder nur dann geschehen kann, wenn die Bank, wie in England, zugleich die Kassenverwaltung der Finanzen in Händen hätte. Hier liegt die Aufgabe der künftigen deutschen Organisation der Verzinsung der Obligationsschulden, die freilich ohne eine Organisation des Bankwesens nicht füglich gedacht werden kann. Fehlt die Sicherheit, welche die Bank gibt, so entsteht die Frage, ob Obligation und Coupon einer andern Sicherheit bedürfen.

Es liegt nun allerdings in der Natur des Staats, daß bei Staatsschulden eine eigene Sicherstellung bestimmter Schulden (oder Staatsobligationen) um so weniger nöthig und thunlich ist, je mehr das ganze Staatsleben auch in Beziehung auf seine Wirthschaft als eine Einheit erscheint; denn es macht der ganze Staat die Schuld und der ganze Staat haftet. Der Regel nach fallen daher alle besondern Sicherstellungen beim Staate weg, und selbst da, wo sie gegeben werden, haben sie immer nur wenig Bedeutung, weil die Wirksamkeit derselben stets von den Gerichten abhängt, der Staat aber in seinen Hoheitsrechten als Ganzes sich einer gerichtlichen Execution nicht unterziehen kann. Nur in ganz bestimmten einzelnen Fällen kann von einer besondern Sicherstellung die Rede sein. Zuerst muß nämlich die Sicherstellung einer ein-

zelnen Schuld durch Hypotheken als ein sehr zweifelhaftes Mittel, den Emissionscurs zu heben, angesehen werden. Praktisch ist eine solche Hypothecirung nur da, wo der Staat gewisse einzelne bestimmte Einnahmequellen hat, die keinen immanenten Inhalt seiner Staatswirthschaft bilden und in dem Ertrage gewisser Besitzungen oder in sonstigen besondern Verhältnissen bestehen. Alsdann sind allerdings Hypothecirungen von Staatsschulden geeignet, den Credit der bestimmten einzelnen Anleihe zu erhöhen und einen höhern Emissionscurs zu erzielen, wenn namentlich die Verzinsung und Rückzahlung speciell und ausdrücklich auf diese Einnahmequellen angewiesen sind und wirklich streng aus denselben bezahlt werden. Ebendeshalb ist es räthlich, solche Staatsschuld auch äußerlich leicht unterscheidbar zu machen, damit für den Käufer der betreffenden Obligationen die specielle Hypothecirung auch verwerthet werden könne. Dagegen ist es klar, daß eine Hypothecirung einer Schuld auf bestimmte regelmäßige Einnahmen der Finanzen zwar den Credit der einzelnen Schuld etwas heben und einen bessern Emissionscurs erzielen wird, der jedoch stets entweder zweifelhaft bleibt oder die ganze Finanzwirthschaft ernstlich beeinträchtigen muß, daß aber, selbst wo dadurch der bessere Curs erzielt wird, eben durch den Grund, der diesen erzeugt, der Gesammtcredit des Staats leiden muß. Eine specielle Sicherstellung ist daher für jede feste Staatsschuld nur als Ausnahme und zwar als eine nicht wünschenswerthe zu betrachten.

Gegen solche Garantien war schon Malchus I, 85. Es muß jedoch festgehalten werden, daß da, wo die Schuld des Staats den Charakter einer Privatschuld annimmt, namentlich in den Geldoperationen mit den Banken, eine Verpfändung zu Gunsten des Credits recht wohl möglich und von Einfluß ist. Es ist dabei Regel, daß, je unsicherer die Staatsverhältnisse werden, um so mehr die Privathypothek des Staats einen Werth bekommt, und umgekehrt. Danach lassen sich die einzelnen Fälle leicht berechnen.

Eine wesentlich andere Frage ist nun die, ob es thunlich und rathsam sei, den Zinsfuß für eine Obligation nicht, wie es bisher geschehen, festzustellen, sondern ihn jedesmal so hoch zu greifen, daß vermöge desselben die für die Obligation eingezahlte Summe, der Emissionscurs, gleich dem Nominalbetrage der Obligation sei, oder daß der Emissionscurs vermöge des Zinsfußes sich pari stelle.

Auf den erſten Blick ſcheint dies viel für ſich zu haben; denn in der That wird dadurch der Staat nie eine größere Summe ſchuldig, als er wirklich empfangen hat. Allein ebenſo klar iſt es, daß dies gleichgültig iſt, wenn er die Obligation nicht zum Nominalbetrage einzulöſen gezwungen iſt. Für dieſen Fall fällt die Erwägung weg. Aber auch da, wo dies eintritt, iſt der Gedanke praktiſch unausführbar.

Der Werth und der Börſenpreis eines Zinsverſprechens unterliegt nämlich Einflüſſen, welche viel zu kleine Differenzen im Emiſſionscurs hervorbringen, als daß der Zinsfuß ihnen folgen könnte. Schon eine Differenz von 5 Proc. im erſtern kann nur durch $^1/_{20}$ Proc. des Zinsfußes ausgedrückt werden; kleinere Differenzen gar nicht. Wenn man für 3 Proc. Obligationen zu 100 Nennwerth 90 bekommt, ſo iſt es leicht, für $5^1/_2$ Proc. 100 zu bekommen; wenn man aber $98^1/_3$ oder eine ähnliche Summe bekommt, ſo iſt der Zinsfuß von 5 Proc. gar nicht ſo einzurichten, daß er einer Emiſſion zu 100 entſpräche. Es iſt deshalb ganz einfach unthunlich, vermöge der Steigerung des Zinsfußes zu bewirken, daß der Emiſſionscurs den Nennwerth genau decke. Dieſe ganze Theorie hat daher der Praxis gegenüber durchaus das Unrecht eines unpraktiſchen Grundſatzes.

Dies iſt bisher die Lage dieſer Frage geweſen. Merkwürdigerweiſe pflegt man dabei die nächſte Frage zu überſehen.

Es läßt ſich durchaus nicht leugnen, daß die Differenz zwiſchen dem Nennwerthe der Obligationen und der im Emiſſionscurs empfangenen Summe ein Widerſpruch iſt, deſſen Hebung um ſo nothwendiger erſcheint, als der Nominalbetrag der Schuld dadurch in einer für den Credit bedenklichen Weiſe ſteigt. Und mit vollem Recht fordert man eine Abhülfe.

Dieſe iſt aber abſolut unmöglich, wenn man nicht dasjenige Element hinwegbringt, welches alle dieſe Schwierigkeiten macht, und dieſes Element iſt eben der Nennwerth der Obligationen. Es iſt durchaus nicht einzuſehen, weshalb bei denjenigen Staatsſchulden, die nicht eine zeitlich beſtimmte Tilgung haben, die Obligationen des Staats auf ein Kapital lauten ſollen, da eine Staatsſchuld ja eben nur ein Zinsverſprechen iſt. Sobald man aber ſtatt eines Nennwerths nur eine Rente conſtituirt, ſo iſt der Widerſpruch gehoben und der Emiſſionscurs hat gar kein

Verhältniß und mithin auch kein Misverhältniß mehr zum Nennwerthe; die Schuld des Staats lautet nur auf und enthält nur die Zinsen, und die Tilgung beſteht im Rückkauf der Rente. Dabei wird es niemand einfallen, zu glauben, daß man jemals die völlige Uebereinſtimmung der Rückkaufs- und der Emiſſionsſumme erzielen kann, und das iſt auch durchaus nicht nöthig, denn hier wie dort ſchuldet der Staat ſo viel Kapital, als ſein Rentenverſprechen werth iſt.

Es gibt daher für die Löſung dieſer Frage kein anderes Syſtem als die völlige Aufhebung der Ausgabe von Obligationen und die Einführung des Verkaufs der Rente an ihrer Stelle, wie es in Frankreich geſchieht; nur daß dann allerdings auch alle Lotterietilgungen oder ſogenannte Lotterieanleihen wegfallen, was durchaus ebenſo rationell und nothwendig iſt als die Aufhebung der Staatsobligationen.

Oder: in Beziehung auf dieſe Frage iſt das franzöſiſche Syſtem des Verkaufs der Rente ſtatt der Obligation das einzig richtige.

Eine ganz andere Frage iſt dabei, ob alsdann, wenn dieſes Princip anerkannt iſt, man lieber eine Rente von 5 Proc., z. B. zu 125, oder eine Rente von 4 Proc. zu 100 verkaufen ſoll. Das iſt denn Sache einer einfachen Zinsrechnung, bei der ſtets nicht ein theoretiſcher Satz, ſondern die Höhe des Angebots für eine beſtimmte Rente entſcheiden muß. Nur das Misverſtändniß über den erſten Punkt hat dieſen zweiten rein mathematiſchen als Hauptſache erſcheinen laſſen.

Allerdings werden ſich danach die Grundſätze für die Tilgung weſentlich modificiren, je nachdem man Obligationen oder Renten als Form der feſten Staatsſchuld aufſtellt.

Dagegen führt die Frage nach der Höhe der Zinſen und der Grundſatz, daß kein Staat auf die Dauer mehr als 5 Proc. Zins zahlen kann, zu der Lehre von der Converſion der Staatsſchuld, der jedoch die Tilgungsſchuld voraufgeht, weil die Tilgung die Converſion überflüſſig macht.

Der ganze Streit über dieſe Frage iſt mit großem Aufwand von Scharfſinn von Nebenius misverſtanden und dann von Malchus und Rau ebenſo fortgeführt worden. Statt den Widerſpruch durch Anerkennung der Rente als der einzigen rationellen Form, alſo ohne

allen Nennwerth einer Obligation, zu lösen, haben ſich die Schriftſteller verleiten laſſen, infolge einer Rede von Laffitte („Moniteur“, 1828, Nr. 136) den Satz aufzuſtellen, daß es beſſer ſei, den Emiſſionscurs und den Nennwerth gleichzuſtellen durch höhern Zinsfuß, als geringen Emiſſionscurs bei feſtem Nennwerth anzunehmen, ſo nahe es auch lag, zu erkennen, daß dies bei kleinen Differenzen eben unmöglich iſt und daß ebendeshalb die Praxis durchaus bei der Feſthaltung des feſten Nennwerths und des eventuellen Emiſſionscurſes beharrte. Sie ſahen nicht, daß Laffitte's Rede gar nicht hierher gehört, weil Frankreich eben keine Staatsobligation mit feſtem Nennwerth, ſondern nur einen feſten Zinsfuß hat, und daß durch die Ausgabe von Obligationen namentlich bei den Lotterieanleihen den Staaten ungeheuere Verluſte erwachſen. Hier kann einzig und allein das Princip der Rente anſtatt des Princips der Obligationen helfen, und niemand wird darüber zweifelhaft ſein können, der beide Seiten der Sache erwägt.

VI. Die Tilgung der Staatsſchulden.

a) Begriff und Aufgabe.

Es iſt ſchon im allgemeinen Theile geſagt, daß die Staatsſchuld einen andern Charakter hat als die Privatſchuld. Sie iſt ein Anlagekapital, das durch die Erhöhung der Steuerkraft, welche aus ihrer richtigen Verwendung dem Princip nach hervorgehen ſoll, ſich ſelbſt amortiſirt und zwar indem die Vermehrung des Steuerbetrags die Zinſen und die Rückzahlung der Schuld deckt. Die Tilgung der Staatsſchuld, die man die volkswirthſchaftliche nennen könnte, iſt daher ihrer allgemeinſten Natur nach ein einfacher, wenn auch durch Umfang und mitwirkende Elemente höchſt großartiger wirthſchaftlicher Proceß, deſſen Grundlage der Gewinn des Anlagekapitals durch die Erträgniſſe der Anlage ſelbſt iſt.

Dieſes an ſich einfache Verhältniß wird nun dadurch verwickelt, daß die Gläubiger des Staats nicht auf den Zeitpunkt warten wollen oder können, bis zu welchem jene eigentlich wirthſchaftliche Amortiſation durch die Erhöhung der Steuerkraft eintritt, und zwar um ſo weniger, je größer die Summe der Staatsſchuld wird, ſelbſt dann, wenn auch gleichmäßig die Steuerkraft wachſen würde. Denn jedenfalls iſt die Summe der Schuld eine

feſte, die Steigerung der Steuerkraft aber und mithin der Proceß der wirthſchaftlichen Amortiſirung unſicher.

Dieſes Verhältniß hat zu ſeiner nächſten Folge, daß der Preis der Staatsobligation in dem Grade ſinkt, in welchem die wirkliche Rückzahlung unſicher, oder daß der Emiſſionscurs der Staatsſchulden zurückzugehen droht.

Da nun die Summe der Staatsſchulden beſtändig ſteigt, ſo hat man, um dem Effect hiervon, dem Zurückgehen des Emiſſionscurſes, vorzubeugen, an die Herſtellung eines förmlichen Syſtems der Rückzahlung gedacht, das im Laufe der Zeit ſich in beſtimmten Richtungen ausgebildet hat und jetzt als ein förmliches Syſtem der Tilgung daſteht. Die Darſtellung dieſes Syſtems und ſeiner Elemente iſt die Aufgabe des Folgenden.

Es ergibt ſich aus dem Obigen, daß dieſes Syſtem der Tilgung eine doppelte Bedeutung hat, und dieſe Unterſcheidung iſt für das Verſtändniß des Ganzen wie des Einzelnen ſehr weſentlich.

Die Tilgung ſoll nämlich erſtens dasjenige von der Staatsſchuld abzahlen, was wirklich als amortiſirt betrachtet werden kann. Dies beſteht in denjenigen Summen, die der Staat jährlich von ſeinen Ausgaben übrighat. Die Rückzahlungen der Staatsſchulden, die daraus hervorgehen, können wir die wirkliche Tilgung nennen.

Die Tilgung hat dagegen zweitens die nicht minder wichtige Aufgabe, den Emiſſionscurs der Staatsſchulden zu heben, indem ſie für eine beſtimmte Schuld eine beſtimmte Tilgung verſpricht, die alsdann von dem wirklichen Ueberſchuß der Einnahme über die Ausgabe gänzlich unabhängig iſt und daher eventuell nur durch Aufnahme einer neuen Anleihe möglich gemacht werden kann. Dieſe Rückzahlungen können wir die finanzielle Tilgung nennen.

Daneben kann gleichfalls die Ordnung der Tilgung eine zweifache ſein.

Es kann entweder gar keine geſetzliche Beſtimmung über die Größe, die Art und die Zeit der Rückzahlungen vorhanden ſein, ſondern dieſe können ganz dem Gange der Staatswirthſchaft und dem Ermeſſen der Finanzverwaltung überlaſſen bleiben. Dieſes Verhältniß nennen wir die freie Tilgung.

Oder es können irgendwelche geſetzliche Beſtimmungen über

die Rückzahlungen entweder gleich bei der Contrahirung der Schuld oder ſpäter erlaſſen werden. Dieſe Tilgung iſt die geſetzliche Tilgung.

Das Verhältniß der Tilgungsarten zu der Tilgungsordnung beruht nun auf folgenden einfachen Regeln.

Je mehr der Staat zu einer wirklichen Tilgung fähig iſt, um ſo mehr iſt die freie Tilgung zuläſſig.

Jede geſetzliche Tilgung hat zu ihrer eigentlichen Aufgabe nicht ſo ſehr die wirkliche Tilgung als vielmehr die Erzielung eines möglichſt hohen Emiſſionscurſes der Staatsobligationen. Sie wird daher in dem Grade nothwendiger, in welchem die wirkliche Tilgungsfähigkeit geringer wird.

Jede geſetzliche Tilgung wird, da ſie Art, Größe und Zeit der Tilgungsquote unabhängig von der wirklichen Tilgungsfähigkeit der Finanzwirthſchaft beſtimmt, ihrerſeits ſehr häufig mittelbar oder unmittelbar in die Lage kommen, eine alte Schuld durch eine neue zu tilgen, das iſt, zu einer rein finanziellen Tilgung zu werden.

Dieſes Verhältniß iſt jedoch nicht immer ein Widerſpruch, ſondern erſcheint vielmehr als eine Finanzoperation, die je nach den Umſtänden günſtig oder ungünſtig ausfallen kann. Wenn nämlich auf Grundlage der geſammten Staatsentwickelung die Wahrſcheinlichkeit vorhanden iſt, daß eine ſpätere Schuld zu einem höhern Emiſſionscurſe als die frühern contrahirt werden kann, ſo iſt eine geſetzlich beſtimmte finanzielle Tilgung höchſt zweckmäßig, weil ſie zugleich den Emiſſionscurs der erſten Schuld hebt und die effective Schuld derſelben mindert. Es iſt daher die Sache einer keineswegs blos finanziellen, ſondern zugleich ſtaatsmänniſchen Berechnung, darüber zu entſcheiden, ob und in welchem Umfange die geſetzliche Tilgung trotzdem richtig iſt, daß ſie keine wirkliche, ſondern nur eine ſcheinbare iſt.

Es folgt aus allem dieſem, daß es kein abſolutes Syſtem der Tilgung geben kann und daß man ein gegebenes Tilgungsſyſtem weder an und für ſich als gut noch als ſchlecht bezeichnen darf, ſondern jedes Tilgungsſyſtem muß nach den gegebenen Verhältniſſen des einzelnen Landes beurtheilt werden; nur die Elemente deſſelben ſind gleich, nicht ihre Anwendung. Namentlich wird es ſchon hier klar ſein, daß die Tilgung bei den Conſols

und bei der Rente anders erſcheint als bei der Obligation, indem gewiſſe Tilgungsformen der letztern bei den erſtern überhaupt nicht anwendbar ſind. Bei dem gegenwärtigen Zuſtande des europäiſchen Staatsſchuldenweſens wird es jedoch kaum einem Zweifel unterliegen, daß für alle Formen der eigentliche Zweck der Tilgung gleich iſt, nämlich die Erhöhung des Emiſſionscurſes einer Staatsanleihe. Nur daß die Obligationentilgung durch ihre Vielſeitigkeit das eigentliche Gebiet der Tilgungstheorie darbietet.

Was nun die Formen dieſer Tilgung betrifft, ſo muß man allerdings zwiſchen der freien und geſetzlichen beſtimmt unterſcheiden. Die Form der freien Tilgung iſt keine andere als der einfache Rückkauf der umlaufenden Obligationen des Staats nach Maßgabe des Ueberſchuſſes, der dann auch gemeinſam für Conſols und Rente gilt. Dabei wird der Möglichkeit eines zu hohen Börſencurſes allerdings nur durch das durchgreifende Mittel der Zinſenreductionen vorgebeugt, das freilich für ſich eine ſelbſtändige Form der Zinſentilgung iſt. Die geſetzliche Tilgung dagegen hat drei ganz beſtimmte Formen, den Tilgungsfonds, die Lotterieanleihen und diejenige, die wir die Procentualtilgung nennen möchten und die wieder ihrerſeits direct zu der Zinſenreduction hinüberführt.

Die Literatur über die Schuldentilgung iſt nicht reich an Schriften, aber die vorhandenen Bearbeitungen ſind ſehr eingehend. Allerdings wird die Tilgung ihrem Weſen nach nirgends als eine Amortiſirung eines Anlagekapitals erkannt, ſondern immer nur als einfache Abzahlung angeſehen, und daher auch manche einſeitige Urtheile über die finanzielle Tilgung, die nur zu oft ohne weiteres verurtheilt wird, weil ſie keine wirkliche enthält, ohne daß man dabei ihre Vortheile erkennt, wie z. B. Rau. Die Lotterieanleihen werden ſtets als eine Schuldenart betrachtet, ſtatt ſie als eine Tilgungsform, die geſetzlich mit der Schuld verbunden iſt, zu betrachten. Daß endlich die Tilgung im Grunde ein Syſtem iſt, wird gleichfalls nicht gehörig verſtanden. Dennoch ſind die einzelnen Bearbeitungen reich und werthvoll, namentlich in Beziehung auf das finanzielle Rechnungselement, und hier hat Nebenius („Oeffentlicher Credit, S. 414—500 und 521—525) das große Verdienſt, das Tilgungsweſen in die Wiſſenſchaft aufgenommen zu haben, wenn auch ſeine Darſtellung nur wenig ſyſtematiſch iſt, während Rau, II, §. 524 fg., die Tilgungsſtatiſtik zu einem Theile der Tilgungstheorie gemacht hat.

b) Tilgungsplan und Tilgungsanſtalt.

Das Weſen der geſetzlichen Tilgung, die vorzugsweiſe die Beſtimmung hat, durch die Feſtſtellung einer erneuerten Rückzahlung den Emiſſionscurs der Obligationen zu heben, bringt es mit ſich, daß dieſe Rückzahlung von dem Verhältniß zwiſchen Einnahme und Ausgabe des Staats unabhängig gemacht wird. Denn erſt die darin liegende Sicherheit der Rückzahlung iſt es, welche den Obligationen ihren erhöhten Werth gibt.

Eine ſolche Unabhängigkeit der Rückzahlung von den Einnahme- und Ausgabeverhältniſſen der Finanzwirthſchaft erzeugt nun zuerſt die Aufſtellung einer beſtimmten jährlichen Summe als regelmäßiger Ausgabe des Staats, welche ausſchließlich für die Rückzahlung verwandt werden ſoll, verbunden mit der Beſtimmung über die Form und Zeit der einzelnen Rückzahlungen und der Berechnung der vermittels dieſer Summe ſchließlich für die ganze Schuld zu effectuirenden Rückzahlung. Dieſe Momente zuſammengenommen bilden den Tilgungsplan. Die Anerkennung dieſes Plans als einer geſetzlichen Aufgabe der Finanzverwaltung bildet das Tilgungsgeſetz.

Man kann nun einen ſolchen geſetzlichen Tilgungsplan entweder für die geſammte Staatsſchuld haben oder für jede einzelne Schuld. Für die geſammte Schuld hat derſelbe nur dann Einfluß auf den Werth der Obligationen, wenn entweder die ganze Schuld ſehr klein oder die geſetzliche Tilgungsrate eine ſehr große oder wenn die Schuld des Staats als eine formale und rechtliche Einheit daſteht. Daher erſcheint hier wieder der Unterſchied zwiſchen Conſols, Rente und Obligation. Nur die beiden erſten ſind zu einem einheitlichen Tilgungsplan fähig; die Obligationsſchuld dagegen, die der Regel nach aus verſchiedenen Schulden beſteht, nicht. Dagegen erſcheint ein ſolcher für jede dieſer einzelnen Schulden als höchſt wirkſam, wenn er ſofort bei der Contrahirung derſelben geſetzlich anerkannt und ausgeſprochen wird.

Das Tilgungsgeſetz hat aber auch in dieſer Form ſeine volle Selbſtändigkeit nicht erreicht, ſondern dies iſt erſt dann der Fall, wenn die Vollziehung des Inhalts dieſes Geſetzes ſoviel als möglich einem Organ übertragen wird, das ſeinerſeits ohne Rück-

ſicht auf die wirkliche Tilgung die geſetzliche Tilgung vollzieht. Ein ſolches Organ nennen wir eine Tilgungsanſtalt.

Die hohe Bedeutung von Tilgungsplan und Tilgungsanſtalt liegt aber keineswegs ausſchließlich in ihrem unmittelbaren Einfluß auf die wirkliche Rückzahlung der Staatsſchuld, ſondern ſie ſind vielmehr die Ausgangspunkte für die ſelbſtändige Verwaltung der Staatsſchulden überhaupt geweſen, indem ſie durch das Planmäßige zu einer ſelbſtändigen Berechnung der Staatsſchulden und der Rückzahlungsfähigkeit des Landes, durch die Function der Anſtalt zu erhöhter Sparſamkeit angetrieben, zum Theil ſogar erſt dazu gewirkt haben. Erſt durch ſie iſt es möglich geweſen, die erſte große Aufgabe unſerer heutigen Finanzverwaltung in dieſem Gebiete, theuere Schulden durch billige Schulden zurückzuzahlen, überhaupt zu verſtehen und auch durchzuführen. Die Geſchichte des Staatsſchuldenweſens iſt auf allen Punkten die Bethätigung dieſes Grundſatzes und die untergeordneten Formen des Tilgungsfonds und der Lotterieanleihen haben endlich zu dem höchſten Ausdruck deſſelben, der Zinſenreduction geführt, die am Ende ſtets das Ideal der Schuldentilgung der Staaten bleiben wird.

Es gibt daher auch erſt ſeit dem Auftreten der geſetzlichen Tilgung eine Theorie der Staatsſchulden und im Grunde auch der Verwaltung derſelben. Die allgemeinſten Grundlagen ſind dabei das Verhältniß von Tilgungsplan und Tilgungsanſtalt.

Jede Tilgungsanſtalt muß nämlich ihren Tilgungsplan haben, aber es iſt nicht nöthig, daß jeder Tilgungsplan eine eigene Anſtalt fordert. Im Gegentheil ſind die Tilgungsanſtalten im Begriff zu verſchwinden, und die Functionen derſelben werden den Staatskaſſen unmittelbar zugewieſen.

Dagegen muß jeder Tilgungsplan auf die völlige Tilgung der Schuld berechnet ſein, und hier iſt es, wo die größten Irrthümer im einzelnen begangen und erſt langſam verſchwunden ſind, ohne doch den Werth geſetzlich anerkannter Tilgungsplane aufgehoben zu haben. Dieſe Irrthümer haben ihrerſeits wieder zur wiſſenſchaftlichen Betrachtung des Tilgungsweſens und des Staatscredits überhaupt geführt und damit den Grund der Staatscreditverwaltung im höhern Sinne gelegt, wobei nur der zu ſtreng

festgehaltene Standpunkt der Privatwirthschaft Einseitigkeiten in der Beurtheilung des Ganzen hervorgerufen hat.

In der That nämlich stehen die Tilgungsanstalten nicht etwa blos nebeneinander, sondern sie werden von dem Gesetz beherrscht, daß jede Creditverwaltung, sobald die Summe der Staatsschuld eine gewisse Höhe erreicht hat, zuerst daran denkt, die Schuld so billig als möglich zu machen, und dann erst an die wirkliche Tilgung geht. Es leuchtet ein, daß eine wirkliche Tilgung einer hochverzinsten Schuld nie so wichtig werden kann, weil sie nie so leicht möglich ist, als die Verwandlung einer solchen in eine niedrig verzinste. Die Aufgabe der Schuldentilgungsplane hat damit, vielleicht zum Theil ohne daß man es direct beabsichtigte, ihren Charakter geändert. Sie ist weit mehr auf die billige Verzinsung als auf die Abzahlung gerichtet, und daher ist die Zinsenreduction theoretisch und praktisch der jüngste, aber auch der bedeutsamste Theil des Tilgungswesens geworden, dessen Hauptformen jetzt folgen.

Am gründlichsten und genauesten hat in der deutschen Literatur unzweifelhaft Nebenius den Gegenstand behandelt; er hat zuerst neben die allgemeinen Begriffe und Regeln die praktische und mathematische Erörterung hingestellt. Er hat dadurch der gesammten Finanzwissenschaft einen wesentlichen Dienst erwiesen. Das achte Kapitel seines „Oeffentlichen Credit" ist vielleicht der vorzüglichste Theil seines Werks, obgleich er dabei in vielem Einzelnen auf den Schultern der englischen Literatur steht. Sein Gedankengang, der, wie man wol sagen kann, zur Grundlage der Beurtheilung dieses Gebiets geworden ist, ist wesentlich folgender: Es ist wahr, daß jeder Tilgungsplan, wenn man ihm nur die gehörige Zeit gibt, jede Schuld tilgt, ja daß mathematisch z. B. in 299 Jahren 75 Frs. im Stande sind, 3000 Mill. Frs. zu tilgen; dennoch ist es eine Illusion, sich auf einen solchen Tilgungsproceß zu verlassen, denn „von einem effectiven Tilgungsfonds kann nur da die Rede sein, wo der Staat einen Ueberschuß der Einahme hat". Jeder Tilgungsplan unterliegt beständigen Abweichungen, die theils in den Verhältnissen, theils in den Persönlichkeiten liegen; es vermindert sich im Gegentheil die Neigung zum Sparen, wenn die Ersparnisse steigen. Allerdings lassen sich große Vortheile nicht absprechen, allein es läßt sich nicht annehmen, daß die Fähigkeit zur Rückzahlung mit dem gleichen Exponenten wie ein auf Zins und Zinseszinsen angelegtes Kapital wachse. Wenn man daher regelmäßige Tilgung wolle, so solle man wenigstens keine progressive durch den Tilgungsfonds, sondern eine gleichbleibende einsetzen und den Fonds daher nicht wachsen lassen, sondern ihm

gleich „die Stärke geben, welche der Größe der Schuld angemeſſen gefunden wird". Hier liegt der Unterſchied zwiſchen dem Tilgungsfonds und der Procentualtilgung angedeutet und nur nicht genug formulirt. Rau hat dies misverſtanden, wegen der Mängel des Tilgungsfonds die geſetzlich finanzielle Tilgung überhaupt verurtheilt, indem er die freie Tilgung ganz an ihre Stelle ſetzen will. Beide haben das entſcheidende Princip überſehen, daß man, wenn man eine Schuld ſchwer oder gar nicht tilgen kann, vor allen Dingen danach trachten muß, billige Schulden an die Stelle von theuern zu ſetzen. Und in dieſem Mangel liegt bei beiden der weſentliche Mangel ihrer ganzen Auffaſſung der Tilgungsſyſteme und der Tilgungsthätigkeit.

Was Pfeiffer („Steuereinnahme", II, S. 588 fg. und Umpfenbach II, §. 218 fg.) ſagen, dürfte die Frage wol kaum weſentlich gefördert haben. Mit allgemeinen Sätzen läßt ſich hier um ſo weniger ausrichten, je mehr in unſerer Zeit die Tilgungsarten (Lotterietilgungen u. ſ. w.) von Bedeutung werden. Wie man mit Umpfenbach, §. 221, ſo weit gehen kann, Pläne zur Tilgung einzelner Schulden für „noch deſto mehr ungereimt" (als was?) zu erklären, iſt gegenüber der Thatſache, daß die Obligationsſchulden im Unterſchied von den Conſols und der Rente (die er freilich nicht kennt), ſtets einzelne Schulden ſind, eben ſelbſt nicht zu erklären.

c) Der Tilgungsfonds.

Der Tilgungsfonds als erſte ſelbſtändige Schuldentilgungsanſtalt beruht auf dem mathematiſchen Satze, daß jede, auch die kleinſte Summe durch ihre jährlichen Zinſen im Stande iſt, jede Schuld zu tilgen, und daß man daher zum Zwecke der Staatsſchuldentilgung nur ein beſtimmtes Kapital auszuſetzen braucht, deſſen Zinſen zum Rückkaufe der betreffenden Schuld definitiv beſtimmt ſind, um dieſen Rückkauf in einer beſtimmten Zeit zu bewerkſtelligen.

Um dieſen an ſich einfachen Gedanken auszuführen, mußten zwei Einrichtungen getroffen werden, die in ihrer ſelbſtändigen, wenigſtens principiell von der übrigen Finanzverwaltung geſchiedenen Thätigkeit dasjenige bildeten, was wir den Tilgungsfonds nennen.

Es muß erſtens eine beſtimmte Summe ausgeſetzt werden, deren jährliche Zinſen der übrigen Finanzverwaltung entzogen und nur zum Rückkauf der Staatsſchuldenobligationen beſtimmt waren.

Es wird zweitens, um die Summe dieſes Rückkaufs zu vergrößern, außer dieſen Zinſen dem Tilgungsfonds meiſtens noch eine beſondere jährliche Dotation zugewieſen, die gleichfalls zum Rückkauf ausſchließlich beſtimmt ſein ſollte. Sobald indeß dieſe Dotation nicht in einer einmal beſtimmten Summe, ſondern in einem beſtimmten Procentualbetrage der Schuld beſteht, verliert ſie ihren Charakter als Dotation des Tilgungsfonds und gehört der Procentualtilgung (ſ. unten).

Die Verwaltung dieſer Summe und dieſer Einnahmen wird dann einem eigenen Organ übergeben, deſſen Aufgabe es iſt, mit den Zinſen der Tilgungsſumme und der zugleich überwieſenen Dotation die Rückkäufe der Obligationen vorzunehmen. Dieſe Verwaltung heißt dann die Adminiſtration des Tilgungsfonds.

Dieſe an ſich einfache Idee ſchien ihre höchſte Vollendung dadurch zu finden, daß man die Tilgungsſumme gleich von der Summe der gemachten Anleihe abzog und ſie als Fonds für die Tilgung conſtituirte. Der Gang des Geſchäfts war dann einfach. Da dieſer Tilgungsfonds ſelbſt Obligationen des Staats im Depoſito hatte, ſo hob er die Zinſen dieſer Obligationen ein und mit dieſen Zinſen kaufte er dann wieder Obligationen, deren Zinſen zum neuen Ankauf von Obligationen verwendet wurden. Auf dieſe Weiſe entſtand ein eigenthümliches Verhältniß. Der Tilgungsfonds kam ſucceſſive in den Beſitz der Obligationen und der Staat war daher ſein eigener Schuldner und zahlte ſich ſelbſt die Zinſen ſeiner Schuld. Die Verminderung der Schuld war daher ziffermäßig gar nicht vorhanden, ſondern nur durch die Subtraction des Beſtandes des Tilgungsfonds von der geſammten Obligationsſumme erſichtlich. Die Operationen des Tilgungsfonds beruhten mithin darauf, daß der Staat bei verminderter effectiver Schuldenlaſt dennoch ſtets dieſelbe Summe an Zinſen zahlte. Der Tilgungsfonds war der Gläubiger der Finanzen und die Verminderung der Schulden mußte in dem Grade zunehmen, in welchem der Tilgungsfonds eine größere Summe von Obligationen für ſeine Fundirung erwarb.

Infolge deſſen ergab ſich aber bald der Widerſpruch, daß zwiſchen der wirklichen Schuld und der Zinſenſumme ein Misverhältniß entſtand. Die Zinſenzahlung für die im Beſitze des Tilgungsfonds befindlichen Obligationen verlor ihren Charakter.

Sie ward mehr und mehr zu einer Rückzahlung der Schuld und es ergab ſich daher, daß dieſe Rückzahlung ſtieg, weil bei gleicher Zinszahlung ein immer größerer Theil auf den Tilgungskauf verwendet werden konnte, ohne Rückſicht darauf, ob die Staatswirthſchaft wirklich in der Lage war, überhaupt Rückzahlungen zu machen. Das Princip des Tilgungsfonds trat daher allmählich in einen fortſchreitenden Widerſpruch mit dem Princip der Rückzahlung, welche überhaupt nur dann eintreten kann, wenn die Ueberſchüſſe vorhanden ſind. Man fing daher meiſtens an, zuerſt die Dotationen des Tilgungsfonds einzuziehen und zu andern Ausgaben zu verwenden. Dann aber zeigte ſich ein neuer Widerſpruch. Der Tilgungsfonds blieb trotzdem im Beſitze einer Menge von Obligationen. Die Finanzen kamen dabei in die Lage, oft Anleihen machen zu müſſen, während ſie in dem Tilgungsfonds einen Staatsſchatz beſaßen. Das erſte bewies, daß die Baſis aller Rückzahlung, der effective Ueberſchuß, fehle; das zweite war trotzdem eine ohne Rückſicht auf die Finanzlage vorgehende Rückzahlung. Es war daher natürlich, daß die Finanzen allmählich dahin gelangten, lieber den angewachſenen Fonds der Tilgungsanſtalt anzugreifen und die im Tilgungsfonds vorhandenen Obligationen auszugeben, als eine neue Schuld zu contrahiren und dem Deficit noch die Laſt neuer Zinſen aufzubürden. Daher wiederholte Benutzungen des Beſtandes der Tilgungsfonds. Endlich aber erkannte man, daß der eigentliche Zweck des Tilgungsfonds, die Herſtellung wohlfeilerer Schulden anſtatt theuerer, durch den Tilgungsfonds nicht erreicht, vielmehr nur noch mehr entfernt werde. Denn da die Zinſenlaſt während der Operation der Tilgungsfonds beſtändig gleich blieb und die Verminderung der effectiven Staatsſchuld immer erſt für die Maſſe der Gläubiger durch ein Rechenexempel erreicht werden konnte, ſo erſchien das Deficit eben durch die Operationen und Rechte des Tilgungsfonds immer größer und der Staatscredit ward dadurch für neue Schulden theuerer, ſtatt billiger zu werden. Man kam daher auf die einfache und natürliche Baſis des Ganzen zurück. Man hob den Tilgungsfonds einfach auf und übertrug die Tilgung der Schulden durch Rückkauf von Obligationen der Finanzverwaltung unmittelbar, und zwar entweder die geſetzlich vorgeſchriebene oder die freie Tilgung.

Die Tilgungsfonds haben daher jetzt faſt in allen Staaten aufgehört oder haben nur noch eine faſt nominelle Exiſtenz. Ihre Function iſt den Finanzverwaltungen unmittelbar übertragen. Dennoch haben ſie höchſt nützlich gewirkt. Denn ſie haben faſt allenthalben zuerſt den Grundgedanken einer Trennung der Staatsſchuldenverwaltung von der Finanzverwaltung zum Ausdruck gebracht. Sie haben dadurch zwei Dinge hervorgerufen, die ohne ſie ſchwerlich ſo klar und ſo ſchnell ins Leben getreten wären. Von ihnen aus iſt der Gedanke zur Geltung gekommen, daß die erſte Baſis der Staatscreditverwaltung die Ordnung des Staatsſchuldenweſens ſein müſſe, und zweitens ſind ſie der Ausdruck des Satzes, daß jeder Staat bei ſeinen Staatsſchulden ſoviel als möglich die regelmäßige Rückzahlung als Princip aufſtellen müſſe. Dieſe beiden Aufgaben haben ſie vollzogen. Der beſte Beweis dafür, daß es ſeinerzeit ebenſo richtig war, ſie einzuführen, als es dann richtig ward, ſie aufzuheben, liegt darin, daß ihre Einführung allenthalben die Curſe gehoben, ihre Aufhebung ſie nirgends gedrückt hat.

Die Geſchichte des eigentlichen Tilgungsfonds und des Uebergangs zur Procentualtilgung (ſ. unten) iſt faſt allenthalben gleich und bildet die Beſtätigung der obigen Sätze, namentlich in England, Frankreich und Oeſterreich.

Der erſte eigentliche Tilgungsſtamm in England entſtand unter Rob. Walpole 1716; ſchon 1728 ward er mit Verzinſung neuer Schulden belaſtet; 1733 mußte er einen Theil ſeines Einkommens zu den Staatsausgaben herbeiziehen laſſen, womit im Grunde das Princip der Sache gebrochen war. Stiftung eines neuen Tilgungsſtammes unter Pitt mit 1 Mill. jährlicher Einnahme, ca. ein Drittel Procent der Schuld. Im Jahre 1802 Verſchmelzung mit der 1792 zuerſt conſtituirten Procentualtilgung. Bis 1813 verſchiedene neue Plane. Im Jahre 1819 hatte der Tilgungsſonds eine Einnahme von 15½ Mill. Pfd. St., die dann zu den laufenden Ausgaben herbeigezogen, während dem Tilgungsſonds nur 2 Mill. Pfd. St. gelaſſen wurden. Im Jahre 1828 endlich wurde als definitiver Grundſatz angenommen, den ganzen Fonds aufzuheben und nur noch die freie Tilgung gelten zu laſſen.

In Frankreich wurde die Amortiſationskaſſe durch Geſetz vom 28. April 1816 ins Leben gerufen oder vielmehr der eigentlichen Tilgung der Schulden zugewieſen mit einem Kapital von 84 Mill. Frs. und einer Dotation von 20 Mill. Frs. (1817 40 Mill. Frs.). Die gekauften Renten ſollten von Zeit zu Zeit annullirt werden. Ein-

ſtellung des Ankaufs, als die Rente Pari ſtand (1825), mit Einleitung der Converſion; wirkliche Tilgung von 32 Mill. Frs. Renten (1833). Von da an geringe Ankäufe und bereits allgemeine Verwendung des Ueberſchuſſes für andere Zwecke. Bis 1848 hatte der Tilgungsfonds um den Preis von 1633,5 Mill. Frs. 2096 Mill. Frs. Rente gekauft. Seit 1848 wird dagegen lediglich dem Amortiſationsfonds ein ſeinen Jahreseinkünften entſprechendes Kapital zugute geſchrieben. v. Hock, S. 529, 530.

In Oeſterreich war der allgemeine Tilgungsfonds am 22. Jan. 1817 eingeſetzt mit einer Dotation von ca. $2^1/_2$ Mill. Fl. jährlich und derjenigen Summe, welche aus dem Erlös von Staatsgütern ſich ergeben würde. Die Aufgabe dieſes Tilgungsfonds war indeß eine von dem engliſchen und franzöſiſchen weſentlich verſchiedene. Er ſollte vorzugsweiſe den Curs der Staatsobligationen heben; zugleich ſollte er die ſelbſtändige Verwaltung der Staatsſchulden documentiren und ward zu dem Ende 1823 mit der „Direction zur Evidenzhaltung der verzinslichen Staatsſchuld" verſchmolzen. Er löſte ſeine Aufgabe ſo gut, daß die Staatsobligationen bald pari ſtanden, und ſchon 1829 nahm man daher die Dotation zurück und ließ ihn nur mit den Zinſen der bereits bei ihm vorhandenen Obligationen wirken; doch ſollten ihm von Zeit zu Zeit Ueberſchüſſe der Staatseinnahmen zugewendet werden. Sein Stammvermögen war damals 209 Mill. Fl. mit 7,2 Mill. Zinſen. In neuerer Zeit hat der Tilgungsfonds auch dieſe Functionen verloren, indem er ſein Einkommen bei der Staatscentralkaſſe gegen vierprocentige Anweiſungen der ſchwebenden Schuld abgab, bis endlich das Scheinleben des Tilgungsfonds durch Patent vom 23. Dec. 1859 gänzlich aufgehoben und an ſeine Stelle eine „Direction der Staatsſchuld" mit der Aufgabe, die Buchführung der Staatsſchuld und die Verloſungen und Tilgungen der Staatsſchuld zu leiten, eingeſetzt ward. An die Stelle der frühern Tilgung trat dagegen jetzt die Procentualtilgung (ſ. unten). Vgl. Deſſary, a. a. O., §. 83 fg.

Ueber den bairiſchen Tilgungsfonds (1. Oct. 1811) und den badiſchen (neues Geſetz vom 31. Dec. 1831) ſ. Rau, §. 505—508. Den theoretiſchen Kampf gegen die Illuſionen des Tilgungsfonds begann Hamilton (1813), indem er den Satz durchführte, daß jede Tilgung, die nicht auf wirklichen Ueberſchüſſen beruhe, keinen Sinn habe, und die ſtatiſtiſche Nachweiſung hinzufügte, daß England, während es von 1689—1812 618 Mill. geborgt, davon nur 38,9 Mill. zurückgezahlt habe. Unter den Deutſchen iſt eigentlich nur Nebenius zu einem klaren Reſultate gekommen, indem er die auf der in geometriſchem Verhältniß wachſenden Kraft eines ſolchen Tilgungsfonds beruhenden Tilgungsplane ſcharf charakteriſirte und den Irrthum auf die Grundlagen des öffentlichen Credits zurückführte (Kap. 8, §. 4). In gleicher Weiſe hat Rau (§. 505 fg.) denſelben Satz mit vielem

einzelnen Material durchgeführt, jedoch ohne immer die Procentualtilgung gehörig von dem Tilgungsfonds und seiner Operation zu scheiden, wodurch seine Darstellung nicht immer ganz klar ist. Die einzelnen Gründe gegen den Tilgungsfonds, die freilich aus dem obigen Grunde zugleich gegen die Procentualtilgung gehen, besonders klar (§. 520 fg.). Die wichtige Frage, ob ein schlechter Tilgungsfonds nicht noch immer besser sei als die beste Lotterie, ist nur indirect von Rau berührt worden.

Das Tilgungswesen Preußens war durch Gesetz vom 17. Jan. 1820 geordnet, jedoch ist ein eigener Tilgungsfonds hier glücklich vermieden und nur eine freie Tilgung zugelassen, welche auf den für Verzinsung und Tilgung der Schulden besonders bestimmten Einnahmen beruht. Rönne, „Staatsrecht", I, §. 72; II, §. 496. Vgl. auch Pfeiffer, II, S. 589 fg.

V. Die Lotterieanleihen und Lotterietilgung.

a) Allgemeiner Begriff.

Unter dem Gesammtnamen der Lotterieanleihen versteht man zwei wesentlich verschiedene Arten von Anleihen, bei denen die Lotterie eine sehr verschiedene Aufgabe hat. Die erste dieser Arten ist die verlosbare Anleihe, die zweite Art ist die eigentliche Lotterieanleihe. Beide Arten können auch wieder zu einer dritten gemeinschaftlichen combinirt werden, die am besten als Anleihe mit Verlosung bezeichnet werden kann und die Momente der ersten und zweiten Art in sich faßt.

Der Unterschied der beiden Arten beruht darauf, daß bei den verlosbaren Anleihen der Gegenstand der Lotterie die Tilgung, bei den eigentlichen Lotterieanleihen dagegen die Verzinsung ist. Die gemeinschaftliche Aufgabe der Einrichtung einer Lotterie bei einer Anleihe ist immer die Hebung des Emissionscurses. Beide Arten und natürlich mit ihnen die dritte fordern die Aufstellung eines bestimmten Plans für die Verlosung, der sehr verschieden sein kann; bei beiden ist es zweckmäßig, wenn dieser Plan auf jeder einzelnen Obligation wenigstens in seinen Hauptpunkten angegeben ist. Alle Lotterieanleihen sind neuern Ursprungs. Ihr Werth für die Erzielung des höhern Emissionscurses ist zweifelhaft; gewiß ist nur, daß jede zweckmäßige Lotterie später den Curs bedeutend über pari hebt und daher einen an-

dern Rückkauf als den durch die Verlosung unthunlich macht. In Beziehung auf die volkswirthschaftlichen Folgen überhaupt und auf die effective Belastung der Finanzen durch dieselben ist die Frage jedoch durchaus keine günstige zu nennen. Namentlich in Bezug auf den letzten Punkt sind die Verhältnisse beider Arten sehr verschieden.

Es ist nun klar, daß das ganze System der Lotterieanleihen für Consols und Rente gar nicht anwendbar ist, sondern nur bei Obligationsschulden vorkommt und in den meisten Fällen auch einen nicht besonders guten Credit voraussetzt. England kennt das Lotterieanlehen überhaupt nicht; in Frankreich hat dasselbe jedoch bei den Anleihen der Gemeinden nach deutschem Vorbild platzgegriffen, da dieselben natürlich keine „Rente" verkaufen können. Wir können dies nicht für einen Fortschritt halten.

Die ganze Lehre von den Lotterieanleihen ist stets unter den Arten der Staatsanleihen aufgeführt. In der That gehören aber nur diejenigen Lotterieanleihen unter die Arten, bei welchen durchaus keine Rückzahlung durch Verlosung stattfindet, sondern nur die Zinsen verlost werden. Es scheint daher am passendsten, sie hierher zu stellen.

Das Princip der Verlosung gehört andererseits unter die Schuldoperationen des Staats bei Anleihen und muß daher in seiner Zweckmäßigkeit von denselben Gesichtspunkten, wie diese, betrachtet werden. Die Lotterieanleihen stammen in ihrer allgemeinen Anwendung aus dem Anfange unsers Jahrhunderts. Sie bieten eine große Menge von Varietäten dar, bei denen die Berechnung des Verhältnisses von Zins und Prämie natürlich die Hauptsache ist. Unger, „Handbuch der Staatslotterieanleihen" (1841), hat eine Sammlung der neuern von 1820 an mit genauer Berechnung gegeben; über die Natur derselben vgl. besonders Oettinger, „Theorie der Lotterieanleihen" (1844). Rebenius hat sie zuerst in die eigentliche Finanzwissenschaft eingeführt (S. 343 fg.); doch herrscht bei ihm die Grundvorstellung, als ob die Lotterie entweder einen Verlust für die Gläubiger oder für den Staat enthalten müsse, was durchaus nicht nothwendig ist. Auch Malchus (§. 91) hält sie mit gutem Recht für „kostbarer als andere Methoden"; das Hauptmoment, daß bei den Rückzahlungsverlosungen eine gezwungene Tilgung zum Paricurs stattfindet und daß somit die Kostbarkeit im Grunde dieselbe ist wie bei jeder Anleihe mit gezwungener Einlösung eines bestimmten Theils, während die Verzinsungsverlosung einen durchaus andern Charakter hat, ist jedoch nicht gehörig hervorgehoben. Rau (§. 501—505) hat auch diese Scheidung nicht streng durchgeführt, im übri-

gen die volkswirthschaftlichen Folgen besonders hervorgehoben. Die Beurtheilung und Darstellung der einzelnen Verlosungsplane dürfte nicht hierher gehören.

In der neuern Zeit hat sich nun mit vollem Recht die Geldmathematik der Sache bemächtigt und die Berechnung der Höhe der durch die Lotterie sich ergebenden Zinsfüße bis ins größte Detail aufgestellt. An der Spitze steht hier unzweifelhaft Moser's vortreffliche Zeitschrift: „Kapital und Rente"; Howe, „Der gegenwärtige und künftige Werth der wichtigsten europäischen Prämienanleihen", 1870, hat in seinem dritten Theil namentlich die Gemeindeanleihen auch in Frankreich angeführt und berechnet.

b) Verlosbare Anleihen.

Die verlosbaren Anleihen sind diejenigen, bei welchen die Rückzahlung zum Nennwerthe für alle einzelnen Obligationen zugesagt ist und zwar in der Weise, daß jene Rückzahlung in bestimmten Terminen — meistens jährlich — für einzelne Obligationen vorgenommen wird. Die Aufgabe der Verlosung dabei ist, die Nummern derjenigen einzelnen Obligationen zu bestimmen, welche der Staat an jedem einzelnen Termine zurückzahlen will. Zu dem Ende pflegt gewöhnlich bei der großen Anzahl von Obligationen eine zweifache Eintheilung stattzufinden; die erste in Serien, die zweite in einzelne Nummern. Die Ziehung geschieht zuerst für die Serien, dann innerhalb der Serien für die einzelnen Nummern, die alsdann bekannt gemacht und deren Betrag zur Zahlung angewiesen wird.

Der nächste Effect der Verlosbarkeit der Anleihen ist daher die Gewißheit, daß jede Obligation zu ihrem vollen Nennwerthe und daß sie spätestens binnen einer bestimmten Zeit zurückgezahlt wird. Der entferntere Effect besteht darin, daß durch die Verlosung auf jede einzelne Obligation ein gewisser Grad der Wahrscheinlichkeit entfällt, schon bei der nächsten Verlosung im vollen Nennwerthe zurückbezahlt zu werden. Da nun überhaupt die Gewißheit der Tilgung den Werth jeder Obligation erhöht und zwar natürlich um so mehr, je näher die Tilgungs- oder Einlösungssumme dem Nennwerthe steht, so leuchtet es ein, daß eine solche Ordnung der Rückzahlung den Emissionscurs der Obligation immerhin nicht unbedeutend erhöhen muß. Der weitere Einfluß jener Wahrscheinlichkeit der Ziehung der einzelnen Nummern

äußert ſich freilich zunächſt nur in der Weiſe, daß vor der Ziehung der Börſencurs aller Obligationen ein wenig ſteigt, nach der Ziehung dagegen ſinkt. Dies iſt, nach einmal geſchehener Emiſſion, dem Staate freilich gleichgültig; allein die Wahrſcheinlichkeit, bei dieſem Wechſel des Börſencurſes etwas zu gewinnen, erhöht dennoch ſchon bei der erſten Emiſſion den Werth der Papiere, und obwol dieſer Einfluß nur ein ſehr geringer iſt, ſo iſt es doch keinem Zweifel unterworfen, daß im allgemeinen vermöge der Verloſung ein nicht unbedeutend höherer Betrag bei der Emiſſion herausgebracht wird. Dadurch ſind die verlosbaren Anleihen eine Zeit lang ſehr beliebt geweſen.

Die Frage iſt nur, ob und unter welchen Bedingungen eine ſolche Verloſung für den Staat rathſam iſt. Die Antwort auf dieſe Frage beſteht offenbar in der Beſtimmung des Unterſchieds, der bei dem Emiſſionscurs mit und ohne die in der Verloſung enthaltene Rückzahlung ſtattfinden wird. Natürlich läßt ſich dies nicht im allgemeinen ſagen, ſondern hängt von den beſondern Verhältniſſen ab. Indeſſen kann man doch die folgenden Regeln dafür als maßgebend annehmen:

Wenn aus irgendeinem Grunde, ſei es wegen des hohen Zinsfußes oder ſonſt, eine Wahrſcheinlichkeit vorhanden iſt, daß die Obligationen dauernd ſich über pari ſtellen, ſo iſt die Verloſung zweckmäßig, denn alsdann beſteht ihre Aufgabe nicht darin, den Emiſſionscurs zu heben, ſondern dem Staate die Rückzahlung zum Nennwerthe zu ſichern, was keineswegs überſehen werden darf. Dies iſt der Fall, wenn der Staat in der Lage iſt, die Anleihe aus irgendwelchem Grunde innerhalb der beſtimmten Zeit zurückzahlen zu können, ohne ſeine Steuern zu vermehren, oder auch ohne eine neue Anleihe zu dieſem Zwecke zu machen.

Hat der Staat jene Wahrſcheinlichkeit nicht, ſo erſcheint eine Verloſungsanleihe der Regel nach nicht zweckmäßig.

Zuerſt ſprechen alle Gründe im erhöhten Maße dagegen, welche ſchon gegen die unbedingte Thätigkeit der Tilgungsfonds ſprechen. Denn auch bei der Verloſung iſt die Vorausſetzung vorhanden, daß der Staat im Grunde eben vermöge der Anleihe im Stande ſei, neben der Verzinſung die Rückzahlung zu leiſten. Das iſt der Regel nach aber nicht der Fall, da die Tilgung die Kapitaliſirung eines Anlagekapitals enthält. Die Verloſung iſt

aber eine Tilgung. Der Staat wird daher bei der Verlosungsanleihe häufig zu einer neuen Anleihe schreiten müssen, mit welcher er die Verlosung deckt, oder er muß, was im Grunde auf dasselbe hinauskommt, die Auszahlung der gezogenen Obligationen auf die schwebende Schuld überweisen. Es ist daher in dieser Beziehung kein Grund vorhanden, um die Tilgung durch Verlosung zu einer gesetzlichen zu machen. Aber noch entscheidender wirkt der folgende Grund.

Da die Verlosung stets die Tilgung zum Nennwerthe enthält, so bildet die Pflicht zur Verlosung eine Last für den Staat, die genau um so viel mehr für den Staat beträgt, als die Tilgung durch den Börsenankauf, um wie viel Procente der Börsencurs unter dem Nennwerthe steht. Der Staat erleidet daher bei jeder Verlosung einen Verlust, der dieser Differenz gleich ist. Dies könnte sich nur dann ausgleichen, wenn durch die Verlosung der Emissionscurs sich mindestens um den halben Betrag der Differenz zwischen dem Curse der einer regelmäßigen Tilgung unterworfenen Obligationen und dem Nennwerthe zu erheben im Stande wäre, was eben nicht der Fall ist. Allerdings wird sich der Emissionscurs durch die Verlosung heben, aber dieses Mehr, welches der Staat durch jenes Versprechen der unbedingten Rückzahlung zum vollen Nennwerthe erhält, kommt ihm dabei stets zu theuer zu stehen, da die Wahrscheinlichkeit der Ziehung für jede einzelne Obligation in dem Grade sinkt, je größer ihre Zahl ist, und daher nicht die Fähigkeit hat, bedeutend auf den Emissionscurs einzuwirken. Eine Verlosung aber, die in großen Summen vorwärts geht, wird wieder nicht ohne eine neue Anleihe beschafft werden können. Ist der Staat dagegen in der Lage, dies wirklich zu thun, so hilft er sich weit besser durch starke Tilgung oder durch die Zinsenreduction.

Demnach erscheint die Verlosungsanleihe als eine höchst gefährliche Operation, bei der sehr leicht das Mittel theurer wird als der Zweck, und das nur unter ganz bestimmten Umständen räthlich ist.

Bei Rau (§. 501—503) sind die verschiedenen Arten der verlosbaren Anleihen nicht geschieden und daher auch die besondern Verhältnisse der Lotterieanleihen und ihrer Erfolge nicht gehörig gewürdigt. Im allgemeinen stimmt er mit dem Obigen überein.

Nebenius (Kap. 7, §. 9) rechnet die Lotterieanleihen falſch zu den Anleihemethoden; ſeine Betrachtung iſt gerade hier eine beinahe gar nicht finanzielle, ſondern vorwiegend nationalökonomiſche, weshalb er den Kern der Sache, die Differenz des durch die Verloſung erzeugten und des einfachen Emiſſionscurſes, auch nicht beachtet.

Uebrigens dürfte eben theoretiſch aber die Frage ſelbſt kaum eine Controverſe ſein; die praktiſche Hauptſache iſt die Zinſen- und Tilgungsberechnung, und hierfür darf die Finanzwiſſenſchaft auf die Arbeiten der beiden bereits erwähnten Autoren Moſer und Howe verweiſen. Es iſt dabei natürlich, daß jeder einzelnen Anleihe auch hier ein beſtimmter, mathematiſch berechneter Plan vorausgeht.

c) Lotterieanleihen im engern Sinne.

1) Natur derſelben.

Auf einem ganz andern Standpunkte ſtehen die eigentlichen Lotterieanleihen.

Während bei den verlosbaren Anleihen die Abſicht des Staats dahin geht, durch die Tilgung zum vollen Nennwerthe für die gezogene Obligation den Emiſſionscurs zu heben, ſind die eigentlichen Lotterieanleihen darauf berechnet, eine Operation mit den Zinſen hervorzubringen, welche dieſen Zweck erreichen ſoll.

Zu dem Ende kann der Staat drei verſchiedene Wege einſchlagen, die zu zwei verſchiedenen Arten der Lotterieanleihen im engern Sinne führen. Er kann nämlich entweder die ganze Summe der Zinſen zum Gegenſtande der Lotterie machen, oder er kann einen Theil der Zinſen als regelmäßigen Zins auszahlen und den andern Theil in die Lotterie geben, oder endlich kann er die eigentliche Lotterieanleihe mit der Verloſung der Obligationsſumme ſelbſt verbinden. Alle drei Formen bedürfen einer genauern Betrachtung.

Zunächſt haben ſie alle natürlich zur Vorausſetzung, daß ein Plan für die Verloſung feſtgeſtellt ſei, der zugleich ein öffentlicher, geſetzmäßig anerkannter und ſtreng feſtgehaltener ſein muß. Dann haben ſie alle zum Zweck, daß durch ſie der Emiſſionscurs gehoben werden ſoll. Es iſt daher, abgeſehen von ihrem theoretiſchen Werthe, in jedem einzelnen Falle die Frage zu unterſuchen, ob dies auch wirklich eintreten werde, und danach ſind die Beſtimmungen des Plans feſtzuſtellen.

Als allgemeine Regel ergibt ſich nun dafür, daß der Einfluß der Lotterie deshalb ſtets nur ein beſchränkter iſt, weil die mit ihr verbundene Ungewißheit in dem Zinsbezuge ſtets viele abhält, ſich eine ſolche Lotterieobligation zu kaufen, da ſie eine feſte, aber ſichere Einnahme einer unſichern, wenn auch möglicherweiſe ſehr großen entſchieden vorziehen. Mag daher eine Lotterieanleihe noch ſo günſtig eingerichtet ſein, ſo kann man doch immer als Regel annehmen, daß niemand ſein ganzes Kapital in einem Papier anlegt, das ihm möglicherweiſe gar keine jährlichen Zinſen, oder doch bei weitem geringere trägt, als er ſonſt bekommen könnte. Es folgt daraus, daß die Lotterieanleihen ſtets eine bedeutende Wirkung auf den Emiſſionscurs haben, ſolange ihre Summe keine zu große iſt, während die Lotterie ihren Einfluß auf die Emiſſion in dem Grade verliert, in welchem die Summe der Lotterieanleihen zu der Summe der ganzen Staatsſchuld ſteigt. Dieſer Einfluß hängt dabei nicht von der Höhe der letztern ab, ſondern eben von der obenerwähnten Natur der Lotterie, und muß bei der Frage, ob eine neue Anleihe als Lotterieanleihe ausgegeben werden ſoll oder nicht, ſehr nachdrücklich ins Gewicht fallen. Es iſt Sache der Staatsſchuldenverwaltung, dies im einzelnen Falle zu unterſuchen und danach zu handeln.

Die obengenannten Formen haben nun jede wieder ihre eigenthümliche Ordnung und Natur.

2) Verloſung des ganzen Zinsbetrags.

Die Verloſung des ganzen Zinsbetrags geſchieht in der Weiſe, daß die Zinsſumme der ganzen Anleihe nicht auf die einzelnen Obligationen, ſondern auf eine Reihe von Gewinnen vertheilt wird, von denen der größte eine an ſich bedeutende Summe ausmacht, während der kleinſte mindeſtens das Zehnfache des jährlichen Zinsbetrags ausmachen muß. Es ergibt ſich, daß durch dieſe Vertheilung alle nicht gezogenen Nummern der Obligationen ganz ohne Zinſen bleiben müſſen, während die gezogenen einen bedeutenden Gewinn machen. Die Zinsloſigkeit der erſtern wird alsdann freilich den Emiſſionscurs der Obligationen drücken; die Wahrſcheinlichkeit des Gewinns wird denſelben dagegen wieder heben. Die Frage, welches von beiden den größten Einfluß hat, entſcheidet ſich danach, ob der Emiſſionscurs durch dieſe vollſtän-

dige Verlosung über dem Börsencurs der bereits bestehenden verzinslichen Obligationen steht oder nicht; ist dies der Fall, so ist diese Art der Verlosung eine richtige. Es fragt sich dann nur, wie der Verlosungsplan eingerichtet werden muß, um dieses Resultat zu erzielen, oder welche Vertheilung der Zinsen am meisten geeignet ist, den Emissionscurs zu steigern.

Hierfür kann man nun als allgemeine, auf der Natur des Spiels einerseits und der Berechnung beruhende Regel den Satz aufstellen, daß es einzelne sehr große Gewinne geben muß, aber daneben sehr viele kleine, sodaß die Zahl der mittlern Gewinne nur eine sehr geringe sein darf; ein Grundsatz, der sehr leicht verständlich ist. Es leuchtet dabei ein, daß die Gesammtsumme aller Gewinne gleich sein muß der Gesammtsumme aller Zinsen, und daß die Bestimmung der Zinsenhöhe daher auch, da die Summe der Zinsen vertheilt wird, durch die Vermehrung dieser Summe die Zahl oder Größe der Gewinne und mit dieser den Emissionscurs der Obligation steigert. Der Staat selbst hat bei dieser Operation keinen Nachtheil, da er ohnehin nicht mehr gibt, als die Zinsen betragen würden. Gibt er mehr, so ist das so viel, als ob er die Verzinsung erhöhte; es ist daher von diesem Standpunkte aus durchaus nichts gegen eine solche Verspielung der Zinsen einzuwenden, und da bei richtiger Vertheilung der Gewinne der Emissionscurs selten leiden wird, so ist eine solche Verlosung allerdings unter Umständen räthlich. Allein der Staat kann gerade von dieser Art von Anleihen niemals eine große Summe machen, noch weniger dieselbe häufig wiederholen, da die Gewißheit der Verzinsung einen zu großen Werth für die meisten hat, und mindestens neun Zehntel der ganzen Summe jährlich nicht verzinst werden können; ein Grund, der eben zu der folgenden Art hinübergeführt hat.

Was nun die Tilgung einer solchen Anleihe betrifft, so unterliegt sie zunächst ganz den allgemeinen Grundsätzen und hat an sich mit der Lotterie der Zinsen gar nichts zu thun; sie kann ganz unterbleiben oder nach dem Börsencurse durch Aufkauf stattfinden. Es kann indessen eine Tilgung durch Verlosung mit dieser Verlosung der Zinsen verbunden werden, die sich am besten bei der folgenden Form bezeichnen lassen wird.

3) Verbindung von Verzinſung und Verloſung.

Die Verbindung von Verzinſung und Verloſung entſteht, wenn der Staat die Anleihen zwar zum landesüblichen Zinsfuße verzinſt, den Obligationen aber nur einen Zins zahlt, der unter dem landesüblichen Zinsfuße ſteht und denjenigen Zinsbetrag, der für die Geſammtſumme dieſer ganzen Differenz entfällt, zum Gegenſtand einer Lotterie macht. Auf dieſe Weiſe hat jede Obligation alsdann erſtens eine eigene Verzinſung, zweitens die Wahrſcheinlichkeit des Gewinns aus den zurückgehaltenen Zinſen der andern, die den Gegenſtand des Lottos bilden. Ohne allen Zweifel iſt dies die beſte Form der Lotterieanleihe, indem ſie beiden Bedürfniſſen, dem des Spiels und dem der Einnahme aus dem Kapital, entſpricht. Die nächſte Frage iſt dabei die, in welcher Weiſe die Vertheilung des Zinsbetrags an die Verzinſung einerſeits und die Verloſung andererſeits geſchehen ſoll, und hier kann als allgemeine Regel aufgeſtellt werden, daß ſtets diejenigen Anleihen die größte Nachfrage finden, welche den größten Theil der Zinſen — etwa zwei Drittel — als Verzinſung, den kleinern als Object der Verloſung aufſtellen, da gerade bei Staatsſchulden der größere Theil der Beſitzer die feſte Einnahme wünſcht, dagegen ſelten ganz abgeneigt iſt, einen Theil dieſer Einnahme für ein wohleingerichtes Spiel herzugeben. Es ergibt ſich daraus, daß dieſe Verbindung von Zins und Verloſung den Werth einer Anleihe ſelbſt bei gleichem Zinsfuß hebt und daß, wenn der Zinsfuß indirect erhöht wird, indem man z. B. als Zins 4 Proc. und als Verloſung außerdem 2 Proc. berechnet, der Werth derſelben höher als der einer jeden andern werden muß. Wenn aber dadurch ſchon bei der Emiſſion ſich der Curs hebt, ſo iſt es wahrſcheinlich, daß er bei verringerter Zahl von Obligationen nicht blos den Paricurs erreicht, ſondern ſogar darüber hinweggeht. Iſt dies wahrſcheinlich, ſo muß wieder der Staat ſeine Tilgung gegen den Curs über pari ſichern, und dies vermag er nur dann, wenn er mit jener Verloſung und Verzinſung auch noch die Verlosbarkeit der Obligationen ſelbſt verbindet, indem bei jeder Ziehung auch eine gewiſſe Anzahl von Loſen die Rückzahlung zum Paricurs enthalten. Das dazu erforderliche Geld

kann der Staat nun in der Weise beschaffen, daß er den Zinsfuß hoch setzt, aber einen Theil des Zinsfußes, z. B. ½ Proc., weder an die Coupons, noch an die Verlosung gibt, sondern für jene Obligationsverlosung bestimmt, sodaß sein Zinsfuß zugleich seine Tilgung enthält. Die Folge davon ist, daß allerdings die Verzinsung um den Betrag der Einlösung geringer ist; allein wenn die Emission unter pari geschah, so hebt die Wahrscheinlichkeit der vollen Rückzahlung jedes Loses, verbunden mit der eines Gewinns und zugleich mit einer gewissen Verzinsung, den Curs wieder, sodaß diese Combination der Regel nach als die günstigste betrachtet werden muß, ohne daß der Staat dabei Gefahr läuft, die Obligation selbst über pari einlösen zu müssen. Bestimmt dagegen der Staat außer der Verzinsung noch eine besondere Summe für die Verlosung der Obligationen, so ist das eben eine gewöhnliche Art der verlosbaren Anleihen, die alle Mängel der letztern hat und nur dadurch sich etwas besser stellt, daß der Staat seine Tilgung gegen den Curs über pari sichert. In keinem Falle jedoch kann auch diese Art von Losen die Grundform der Staatsanleihen werden, da der feste Zins für die gesammte Masse immer das Entscheidende bleibt. Dagegen ist es keinem Zweifel unterworfen, daß diese Verlosung in Verbindung mit der Verzinsung nicht nur die natürliche Form für einen wesentlichen Theil der Staatsschuld abgibt, sondern auch den wichtigen Zweck erreicht, allmählich an die Stelle jedes andern Glücksspiels zu treten.

VI. Die Procentualtilgung.

Unter der Procentualtilgung verstehen wir diejenige, welche jährlich infolge eines gesetzlichen Tilgungsplans eine bestimmte Schuld mit einem bestimmten Procentualbetrage tilgt.

Die Procentualtilgung unterscheidet sich von der Tilgung durch den Tilgungsfonds dadurch, daß sie nicht auf einem selbständigen Tilgungsstamme beruht und daß die durch sie eingekauften Obligationen daher auch nicht einem solchen Fonds übergeben, sondern vielmehr vernichtet werden. Sie steigt daher auch nicht geometrisch, wie der Tilgungsfonds; allein da bei gleichem Betrage der Tilgungsrate die Summe der Schuld immer kleiner

wird, so steigt sie dennoch etwas, freilich nicht genug, um einen wesentlichen Einfluß auf den Curs zu üben.

Die Procentualtilgung setzt zuerst ein bestimmtes Procent gesetzlich oder vertragsmäßig fest, welches jährlich von der Schuld getilgt werden soll; daher der Name. Die Aufgabe dieser Tilgung bedarf keines besondern Organs, sondern kann einfach durch unmittelbaren Auftrag der Finanzverwaltung geschehen. Die wirklich eingelösten Obligationen werden dann aber wirklich vernichtet.

Die Procentualtilgung ist allerdings eine gesetzliche Tilgung und kann daher statt einer wirklichen Tilgung sehr leicht eine blos finanzielle werden. Da sie aber weder die Zinsen noch das Kapital bedeutend afficirt, so wird sie bei sonst günstigen Umständen leicht ertragen. Der Regel nach ist das Verhältniß so, daß bei größern Schulden eine neue Steuer erforderlich wird, um die Procentualtilgung eintreten zu lassen. Ist dies nicht der Fall, so müssen sich die Finanzen mit der Vermehrung der schwebenden Schuld helfen.

Die Grundlagen des Tilgungsplans bei jeder Procentualtilgung sind nun erstens der Satz, daß jede neue Schuld ihren selbständigen, auf Procentualtilgung berechneten Tilgungsplan haben muß, zweitens die wichtige Feststellung des Tilgungsprocents. Dieses hat unter $^1/_4$ Proc. keine Bedeutung; über 2 Proc. dagegen droht es zu einer durchgreifend finanziellen zu werden. Innerhalb dieser Grenzen bewegt sich der Tilgungsplan mit Sicherheit.

Die Procentualtilgung unterscheidet sich vom Tilgungsfonds dadurch, daß sie keine absolut selbständige Dotation hat, sondern daß nur der Finanzverwaltung gesetzlich die Pflicht auferlegt wird, die sich ergebenden Tilgungsbeträge gewiß zur wirklichen Tilgung zu verwenden. Es ist ferner keine eigentlich selbständige Verwaltung der Tilgung nöthig, sondern dieselbe ist mit der Verwaltung der Staatsschulden verbunden. Ebendarum aber wird gerade hier die strengste Loyalität und die regelmäßige Veröffentlichung der geschehenen Tilgung die wesentliche Bedingung des Einflusses auf den Staatscredit.

Es versteht sich dabei von selbst, daß die Procentualtilgung die freie Tilgung in keiner Weise ausschließt. Mit oder ohne

dieſelbe aber wird jede Tilgung ſtets allmählich auf dem Punkte anlangen, wo die Zinſenreduction als das einzige Auskunftsmittel erſcheinen muß.

Man hat, wie ſchon bemerkt, die Procentualtilgung bisher theoretiſch nicht ſelbſtändig geſchieden, obwol man ſie wol ſelbſtändig betrachtet hat. Schon Gönner ſtellte den Grundſatz auf, daß die Tilgungsrate nie geringer als $^1/_2$ Proc. und nie höher als 1 Proc. ſein dürfe, und daß — freilich ganz naturgemäß — je größer die Schuld, deſto kleiner die Tilgungsrate ſein müſſe. Dieſen Satz hat Wirth („Klaſſenſteuer", S. 535) ohne weitere Bemerkung angenommen. Dagegen nahm Laffitte 1 Proc. als Minimum; Malchus bemerkt indeß mit Recht, daß dafür keine allgemeine Norm für alle Länder aufgeſtellt werden könne (I, §. 96). Nach Courtoi's „Manuel" wird ungefähr 1 Proc. jährlich der Caisse d'amortissement übergeben, welche mit dieſer Summe den Ankauf der Rente beſorgt, doch ſind ſeit 1861 die Rückkäufe ſiſtirt. Derſelbe iſt auch der erſte, der ſich für die Specialität des Tilgungsfonds erklärt, wobei er eigentlich den Tilgungsfonds mit der Procentualtilgung verwechſelt, da die Aufſtellung eines eigenen Tilgungsfonds für jede Schuld höchſtens dann einen Sinn hätte, wenn derſelbe blos in einer feſten, auf den Procentbetrag keine Rückſicht nehmenden Dotation beſtände (§. 97). Tilgungsplane der Procentualtilgung namentlich bei Nebenius Kap. 8, §. 4. S. auch Rau, §. 523. In Preußen iſt die Procentualtilgung geſetzlich 1 Proc. jährlich; Geſetz vom 21. Jan. 1820. Die einzelnen Schulden und ihre Procentualtilgung bei Oesfeld, a. a. O., S. 134—136. Genauer bei Rönne, „Staatswiſſenſchaft", VI, §. 469 und I, 80. In Oeſtereich durch das neueſte Patent vom 23. Dec. 1859 gleichfalls 1 Proc. jährlich.

VII. Die Zinſenreductionen.

Die letzte große Art der Tilgung der Staatsſchulden iſt diejenige, welche durch die Zinſenreduction geſchieht.

Die Zinſenreductionen ſind bei den Staatsobligationsſchulden diejenigen Operationen, durch welche der Staat nicht die Summe ſeiner Schuld, wohl aber die Summe ſeiner jährlichen Zinſen vermindert. Die Tilgung beſteht daher im erſten Falle nicht im Nominalkapital, ſondern wird nur dadurch eine Kapitaltilgung, daß man die Summe der reducirten Zinſen wieder zum frühern Zinsfuße kapitaliſirt und auf dieſe Weiſe ein vom Nennwerthe der Obligationen unabhängiges Kapital herausbringt.

Die Zinsenreductionen zeigen die wahre Natur des Rechts, welches aus den Staatsobligationen entsteht, in ihrem vollen Lichte. Bei ihnen erscheinen die letztern effectiv nur als Ansprüche auf Zinsen und nicht auf ein Kapital. Sie sind zugleich das Mittel, durch welches die Verwaltung des Staatscredits die Fähigkeit hat, dem Preise des Credits zu folgen und die Staatsschuld dadurch zu erleichtern. Sie sind Creditoperationen im wahren Sinne des Wortes und bedürfen daher nicht blos der allgemeinen Grundlagen des Credits, sondern auch einer festen und sichern Hand, welche sie ausführt und sie oft lange Zeit hindurch vorsichtig vorzubereiten hat.

Die Operation bei der Zinsenreduction beruht auf folgenden einfachen Grundlagen.

Da der Staat keine Verpflichtung eingegangen ist, nicht kündigen zu wollen, so hat er das Recht, in jedem Augenblick seine Schulden sowol im ganzen als zum Theil zurückzuzahlen. Wenn nun der Staat im Stande ist, Geld zu billigern Zinsen zu bekommen, als er für seine Obligationen zahlt, so ist es höchst wahrscheinlich, daß auch der Einzelne nicht mehr Zinsen für sein Geld bekommen wird als der Staat, und daß er daher den Betrag seiner Forderung lieber dem Staate zu jenem geringern Zinsfuße läßt, als daß er die offerirte Nominalsumme der Obligation annähme. Dabei werden allerdings stets einige ihre Forderung einziehen; die Mehrzahl aber wird dies nicht thun. Ist daher diese Sachlage vorhanden, so erklärt der Staat, daß er allen Inhabern der Obligationen einer betreffenden Schuld ihre Forderung kündige und es ihnen anheimstelle, entweder für den frühern Betrag Obligationen mit einem verringerten Zinsfuße anzunehmen, oder sich den Betrag zum Paricurse auszahlen zu lassen. Diese Operation enthält daher für die erstern eine Novation, für die letztern eine Zahlung. Für die neue Schuld treten dann sofort die Grundsätze und Verhältnisse der alten ein.

Die finanzielle Bedingung der Zinsenreduction ist demnach wesentlich die, daß der Staat den baaren Betrag für diejenige Obligationssumme vorräthig habe, welche der Wahrscheinlichkeit nach baare Rückzahlung statt der reducirten Zinsen fordern wird. Dieses Geld kann der Staat wirklich in der Kasse sammeln; es liegt aber nahe, daß es bei weitem zweckmäßiger ist, sich dafür

auf irgendeine Weiſe einen Credit bei der Bank zu eröffnen, was dann auf verſchiedene Weiſe geſchehen kann. Es iſt in dieſem Falle ſelbſt eine kleine Anleihe nicht zu ſcheuen. Das eigentlich Schwierige iſt es aber, die Summe zu veranſchlagen, welche der Wahrſcheinlichkeit nach zurückgefordert werden wird, und hier iſt es, wo die finanzielle Tüchtigkeit ſich in ihrem glänzendſten Lichte zeigt.

Man kann zu dem Ende gewiſſe allgemeine Grundſätze aufſtellen, und daneben dann die beiden Hauptfälle unterſcheiden, auf welche die Reduction Anwendung findet.

Als allgemeiner Grundſatz für alle Reduction muß gelten, daß dieſelbe ſtets nur zu einem Zeitpunkte vorgenommen werden ſoll, wo der Disconto dauernd niedrig ſteht. Und zwar nicht blos deshalb, weil in ſolchem Falle die Finanzen billiges Geld finden, ſondern auch deshalb, weil alsdann namentlich die größern Kapitaliſten ſich ſcheuen werden, ihre Nominalſumme zurückzufordern, da ſie keine Wahrſcheinlichkeit vor ſich ſehen, im Geldverkehr höhern Zins zu erzielen.

Es gibt aber eine zweite viel tiefer gehende Regel, welche für alle Reduction maßgebend ſein muß. Jeder Staat muß nothwendig an eine Reduction denken, wenn ſein Zinsfuß über 5 Proc. ſteigt. Denn es iſt ein auf den höhern Geſetzen der Nationalökonomie beruhendes Princip, daß niemand und auch der Staat nicht im Stande iſt, auf die Dauer für irgendein Kapital mehr als 5 Proc. zu zahlen; die 5 Proc. ſind die höchſte reine und dauernde Reproductivität, welche ein Kapital haben kann. Nun iſt die Staatsſchuld ſchließlich doch ein Anlagekapital; wenn der Staat mehr als 5 Proc. zahlt, ſo zahlt er mehr, als das Kapital ihm ſelber dauernd trägt, er iſt daher ohne aus ſeinem eigenen Kapital zu zahlen gar nicht im Stande, auf die Dauer den Zins zu leiſten, und wenn er es im Nothfalle gethan hat, ſo muß er unter allen Umſtänden ſuchen, dieſen Zinsfuß zu reduciren. Freilich ſind hier zwei Fälle möglich.

Zuerſt iſt es möglich, daß bei irgendeinem Zinsfuße der Börſencurs einer Obligation über pari ſteht. In dieſem Falle iſt eine Reduction des Zinsfußes nicht blos nothwendig, ſondern auch ſehr leicht; denn die Größe der Summe, welche zur Rückzahlung kommt, hängt dann allein von dem Reductionsfuße ab.

Man kann dabei als Regel annehmen, daß die Reduction ihr höchstes Maß erreicht, wenn sie, nachdem man sie zu 5 Proc. kapitalisirt hat, den doppelten Betrag des Agios (über pari) ausmacht. Geht die Reduction über diese Grenze, so ist eine starke Einlösung wahrscheinlich; steht sie darunter, so ist die letztere unwahrscheinlich. Wenn also bei 5procentigen Obligationen der Börsencurs 115 wäre, so ist eine Reduction auf 4 ½ Proc. ohne Bedenken, da ½ Proc., kapitalisirt zu 5 Proc., 10 ausmacht; eine Reduction auf 4 Proc. dagegen würde bereits viele Einlösungen zur Folge haben, während eine Reduction auf 3½ unthunlich wäre. Die Berechnung beruht darauf, daß der Werth von 100 als Einheit der Staatsschuld sich als Procentbetrag an Zinsen ergibt, wenn man den Curs im Verhältniß zum bestehenden Zins berechnet und mit dem reducirten vergleicht. Ein Curs von 115 bei 5procentigen Obligationen entspräche genau einem Zinse von 4 $^{8}/_{23}$ Proc.; bei diesem Zinse hätte der Inhaber nichts gegen den Börsencurs verloren. Eine Reduction auf 4 ½ Proc. ist daher noch ein sehr günstiger Zins. Eine Reduction auf 4 Proc. dagegen bringt schon einen Nachtheil von $^{8}/_{23}$ Proc., der aber für viele durch die Ersparniß der Kosten und die Ungewißheit einer neuen Anlage aufgewogen wird, sodaß hier viele Einlösungen geschehen, andere unterbleiben werden. Ist dies zweifelhaft, so entscheidet wieder die Sicherheit des Börsencurses, denn wenn dieser zwischen 110 und 115 zu schwanken pflegt, so ist auch jener Nachtheil von $^{8}/_{23}$ Proc. ein ungewisser und die Zahl der Einlösungen wird sich danach vermindern. Auf diese Weise ist die Reduction bei einem Curse über pari ziemlich einfach.

Ganz anders aber stellt sich die Reductionsfrage, wenn bei einem gegebenen Zinsfuße der Curs der Obligation unter pari steht. Ein solcher Curs ist immer ein Beweis, daß entweder das Geld theurer, oder die Sicherheit, die der Staat bietet, geringer ist, als sie sein sollte. In diesem Falle ist also die effective Verzinsung natürlich viel höher als die nominelle, da der Staat für 5 Proc. nicht 100, sondern etwa nur 80, oder bei der Rente für 3 Proc. nicht 60, sondern nur 50 bekommen hat. Hier muß der Staat wünschen, die Reduction eintreten zu lassen. Allein besteht seine Schuld aus Obligationen mit gegebenem Nennwerth, so schuldet er formell diesen Nominalbetrag und den Zins; besteht

ſie aus Rente, ſo ſchuldet er den Zins. Er kann daher im erſten Falle formell gar nicht weniger zur Einlöſung bieten als den Nominalbetrag, im letztern als einen Betrag gleich der zu 5 Proc. kapitaliſirten Rente. Stände alſo z. B. eine 5procentige Obligation, die nominell auf 100 lautet, 80 Proc., ſo müßte er 100 als Einlöſung bieten; ſtände eine 3procentige Rente 50, ſo müßte er 60 bieten. Es verſteht ſich von ſelbſt, daß in dieſem Falle die ganze Summe zur Einlöſung kommen würde, was die Converſion unmöglich macht. Bleibt man daher auf obigem Standpunkte ſtehen, ſo leuchtet es ein, daß jede Converſion ausgeſchloſſen wird gerade da, wo ſie am nothwendigſten erſcheint, nämlich wenn durch den Emiſſionscurs unter pari der Staat ſeine Schulden über 5 Proc. verzinſt. Hier ſcheint die Reduction daher zu einem abſoluten Widerſpruche zu führen. Denn wenn der Staat bei einem ſolchen niedern Emiſſionscurſe ernſtlich an Reduction dächte, ſo würde ihm niemand Geld leihen, da am Ende der Zins ſich nicht durch Willkür, ſondern nach beſtimmten Geſetzen ordnet und ſeine Höhe unbedingt im weſentlich richtigen Verhältniſſe zu der Sicherheit ſteht, die ihm der Staat bietet. Die Ausſicht auf eine baldige Reduction einer Schuld, die z. B. bei einem Emiſſionscurſe von 80 5 Proc. gibt und die daher alsbald die Inhaber der Obligationen zwänge, entweder nur noch 4 Proc. oder 80 Kapital zu nehmen, würde den Curs noch unter 80 drücken und die Emiſſion ſehr theuer machen. Andererſeits kann kein Staat der Welt auf die Dauer mehr als 5 Proc. zahlen. Und hier liegt daher die wahre Schwierigkeit der Zinſenreduction.

Allerdings kann nun der Staat, um den höhern Emiſſionscurs zu erzielen, die Reduction entweder durch das Tilgungsſyſtem ſelbſt, oder durch ein eigenes Geſetz ausſchließen. Das erſte iſt offenbar der Fall bei den verlosbaren Anlehen, das zweite kann bei jedem Anlehn ausdrücklich ausgeſprochen werden. Allein wenn damit die Intereſſen der Gläubiger geſchützt ſind, ſo iſt die Unmöglichkeit der Zinszahlung des Staats dadurch nicht aufgehoben. Es heißt den Knoten durchſchneiden, nicht ihn löſen.

Ein zweiter Weg wäre dabei nun der, an die Stelle des Nennwerthes der Obligation den Verkehrswerth derſelben, den Börſencurs, zu ſetzen und dieſen der Reduction zu Grunde zu legen. Dies geſchähe in der Weiſe, daß der Staat den Inhabern

der Obligation ſtatt der verſprochenen Verzinſung eine 5procentige Verzinſung dieſes Curswerthes der Obligation, oder aber den Betrag des Curswerthes anböte; alſo wenn z. B. eine 5procentige Obligation 80 ſtünde, die Wahl freigäbe, ob die Inhaber 80, oder 4 Proc. haben wollen. Hier entſteht nur die Frage, ob der Staat berechtigt iſt, nachdem er ſich für 100 ſchuldig bekannt, 80 anzubieten. Es wird nun wol nicht leicht jemand gefunden werden, der für ein ſolches Verfahren einen formellen Rechtstitel zu Wege brächte. Will man dieſes Verhältniß aber würdigen, ſo muß man einen andern Standpunkt annehmen. Iſt man ſich nämlich einig, daß der Staat mehr Zins zahlt, als das Kapital trägt, das er geliehen hat, ſo iſt man ſich im Grunde auch darüber einig, daß der Staat unfähig iſt, auf die Dauer ſeine Verpflichtungen zu halten. Wir nehmen nun an, daß 5 Proc. das Höchſte iſt, was ein Staat auf die Dauer für ſeine Schuld zu zahlen im Stande iſt. Zahlt er mehr, ſo kann das Mehr von einem zweifachen Standpunkte aus betrachtet werden. Es erſcheint entweder als eine Verſicherungsprämie oder als eine Kapitalabzahlung; denn ein Zins iſt es in Wahrheit nicht. Iſt es nun das erſtere, ſo hat der, der den höhern Zins empfängt, die Wahrſcheinlichkeit bereits in ſeine Berechnung aufgenommen, daß die Zinszahlung keine dauernde ſein werde. Iſt das zweite der Fall, ſo iſt der Zinsbetrag überhaupt zum Theil eine Amortiſationsquote. Seinem Weſen nach enthält jedes Anlehn mit einem höhern als einem 5procentigen Zins ſchon die Erklärung, daß der Staat dieſes Plus auf die Dauer nicht zahlen werde, und zugleich den Preis für das Wegfallen dieſer Gewißheit des Gläubigers. Dem Weſen nach muß der letztere die Sache auch ſo betrachten; denn wenn er die Natur der Sache noch überhaupt neben ſeinem formellen Recht gelten laſſen will, ſo muß er ſich ſelbſt ſagen, daß er auf die Dauer auf einen ſo hohen Zins eigentlich nie hat rechnen dürfen. Der formelle Rechtstitel tritt daher mit dem wirthſchaftlichen Weſen des Zinsfußes hier in Widerſpruch, und auf die Dauer wird ſtets in ſolchem Falle der erſtere dem letztern unterliegen, um ſo mehr als vermöge jenes allgemeinen Princips über die Zinshöhe der Staat gerade durch die Zahlung des mehr als 5procentigen Zinsfußes ſchließlich factiſch unfähig werden muß, auch nur die 5 Proc. Zinſen zu zahlen. Das unbedingte Feſthalten an Recht und Pflicht

hat daher ſtets zuletzt die wirthſchaftliche Unmöglichkeit zur Folge, das Recht zu befriedigen und die Pflicht zu erfüllen, und an die Stelle beider muß daher dasjenige treten, was dem wahren Weſen der Sache genügt, die Zurückführung auf den 5procentigen effectiven Zinsfuß als Maximum durch eine richtige Zinſenreduction.

Dabei muß allerdings das feſtgehalten werden, daß der Staat dieſe Reduction ebenſo wenig unmittelbar nach der Contrahirung ausüben als ſie überhaupt gänzlich bei der Contrahirung ausſchließen ſoll. Denn wenn er das letztere nicht halten kann, ſo würde das erſtere den Credit ſchon bei der erſten Emiſſion ſo ernſtlich erſchüttern, daß der Emiſſionscurs in gar keinem Verhältniß zur Verzinſung ſtehen würde. Hier gibt es dafür nur Einen Weg; und dieſer Weg führt uns allerdings zu einem ganz andern Syſtem der Staatsſchuldenverwaltung als dem gegenwärtigen. Wir halten aus guten Gründen dafür, daß es für die Zukunft das allein richtige, und daß es allein im Stande iſt, einerſeits die Völker mit der wachſenden Laſt der Staatsſchulden auszuſöhnen, andererſeits die letztern in Harmonie mit ihrem höchſten Princip, ihrer Reproductivität in der Verwaltung, zu bringen und endlich doch dem Kapital Anlaß zu geben, ſich an der Staatsſchuld zu betheiligen. Wir ſetzen die Elemente deſſelben hierher, ohne uns auf genauere Begründung an dieſem Orte einzulaſſen, in der innigen Ueberzeugung, daß das gegenwärtige Syſtem überhaupt für die Dauer unhaltbar iſt, und daß die folgenden einfachen Grundſätze die Baſis für die nächſte Epoche des Staatsſchuldenweſens bilden werden.

Erſtlich ſoll keine Staatsſchuld mehr auf unbeſtimmte Dauer, ſondern ſtets nur höchſtens auf (90) Jahre contrahirt werden, ſodaß nach (90) Jahren die ganze Schuld erloſchen iſt.

Zweitens ſoll keine Tilgung irgendeiner Art mehr ſtattfinden, ſondern der Zinsfuß ſoll die Tilgung enthalten, ſo zwar, daß die Dauer der Schuld nach der Höhe des Zinsfußes beſtimmt wird; je höher der Zinsfuß, deſto kürzer die Schuldauer.

Drittens ſoll jede Reduction der Zinſen — ſelbſt unter Hinweiſung auf die Verlängerung der Schuldauer — unbedingt ausgeſchloſſen ſein; dagegen ſoll die Erhöhung des Zinsfußes als

Zahlung einer höhern Amortisationsquote durch ein Gesetz eingeführt werden können.

Viertens endlich soll schon jetzt jeder verständige Mann sich mit dem Gedanken vertraut machen, der künftig das ganze Staatsschuldenwesen definitiv beherrschen wird, daß alles, was er, in welcher Form es immer sein möge, mehr als höchstens 5 Proc. für seine Staatsschuld erhält, überhaupt gar *kein Zins*, sondern *eine Amortisationsquote seiner Forderung* an den Staat ist; daß er deshalb, wenn er mehr als 5 Proc. von seinen Forderungen verzehrt, nicht mehr von seinen Zinsen, sondern von seinem Kapital lebt und das *Kapital verbraucht*, weil weder er selbst noch der Staat es jemals werden ändern können, daß kein Kapital auf die Dauer mehr als 5 Proc. trägt, und daß der beste Wille so wenig als die höchste Noth den Staat dazu fähig machen können, das wirthschaftlich Unmögliche selbst dann zu erfüllen, wenn es mit dem klarsten formellen Rechte zugesagt worden ist.

Die Ausführung dieser Gedanken gehört allerdings noch nicht der heutigen Finanzwissenschaft; sie ist eine Aufgabe der künftigen Staatswirthschaft; mit dem höchsten Princip der Gegenwart der letztern haben wir begonnen, mit dem Princip ihrer Zukunft schließen wir.

Nebenius hat die Frage nach der Reduction zuerst eingehend behandelt und den Satz aufgestellt, daß die Reduction Pflicht der Regierung sei, wenn sie eine Verminderung des Zinses dadurch erzielen könne (S. 280 fg.), hätte er die „Gerechtigkeit", die er für die Zinsreduction anruft (S. 207) genauer untersucht, so wäre er wol zu Sätzen gelangt, die den obigen sehr analog sind. Rau hat die einzelnen Gesichtspunkte mit aller Klarheit specificirt (§. 510—514). Die wichtigste Frage, ob eine Reduction rechtlich und politisch zulässig ist, indem man nicht den Nennwerth, sondern den durchschnittlichen Curswerth anbietet, wenn der Curs *unter* pari steht, ist nicht erörtert. Die Reductionsplane sind Sache der Berechnung. Die Zusicherung, welche die Regierungen zuweilen geben, daß binnen einer gewissen Zeit keine Kündigung und also auch keine Reduction stattfinden solle, wie bei den österreichischen Anleihen von 1841 (Dessary, §. 85), haben natürlich nur einen Sinn, wenn die Wahrscheinlichkeit eines Curses über pari vorliegt.

Die Reduction der Consols von Gladstone (1853) auf 3 Proc.

lag ebenſo. Der Reduction der franzöſiſchen Rente, die ſeit 1836 Gegenſtand beſtändiger Kämpfe in Frankreich bildete, bis ſie endlich 1845 zuerſt, und dann wieder 1852 vollzogen ward, wurde die Kapitaliſirung zu c. 5 Proc. zu Grunde gelegt, und jedesmal, gerade wie bei der preußiſchen Reduction von 5 auf 4 Proc. 1840, verſprochen, daß keine weitere Reduction innerhalb einer gewiſſen Reihe von Jahren ſtattfinden ſolle. Es iſt ſchwer zu verkennen, daß alle dieſe Reducirungen nur als halbe Maßregeln — erſtes unſicheres Auftreten einer neuen Geſtalt der Dinge — erſcheinen.

Druck von F. A. Brockhaus in Leipzig.

RAG 20> 7264

ROMA

Verlag von F. A. Brockhaus in Leipzig.

Commentar

zum österreichischen

Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuche

mit vorzüglicher Berücksichtigung des gemeinen deutschen Privatrechts.

Von

Dr. Ludwig Ritter von Kirchstetter.

Gr. 8. Geh. 3 Thlr. Geb. in Halbfranz 3 Thlr. 15 Ngr.

In diesem für die Theorie wie für die Praxis der Jurisprudenz gleich bedeutenden Werke liefert der Verfasser eine gedrängte compendiarische Bearbeitung desselben Rechtsstoffes, welcher von Unger in seinem „System des allgemeinen österreichischen Privatrechts" umfassend und streng wissenschaftlich behandelt worden ist. Unmittelbar an die betreffenden Paragraphen des Gesetzbuchs anknüpfend und auch die übrigen deutschen Particularrechte, darunter vorzugsweise das preußische Landrecht herbeiziehend, steht das Werk ganz auf praktischem Boden und empfiehlt sich sowol dem Beamten wie dem Studirenden, innerhalb wie außerhalb Oesterreichs.

Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts

oder

Institutionen des öffentlichen Rechts.

Von

Joseph von Held,

Professor der Rechts- und Staatswissenschaft an der Universität Würzburg.

8. Geh. 2 Thlr.

Der Zweck dieses Werks besteht darin, für sämmtliche Disciplinen des öffentlichen Rechts dieselbe Aufgabe zu erfüllen, welche den Institutionen für die Disciplinen des Privatrechts zukommt. Das allgemeine Staatsrecht, welches also hier zum ersten mal als eine rein juristische Disciplin auftritt, soll demgemäss dazu dienen, für alle Verhältnisse und Einrichtungen des öffentlichen Rechts eine feste rechtswissenschaftliche Grundlage zu bieten. Mit seiner durchsichtigen und lichtvollen Darstellung wendet sich das Werk an alle diejenigen, welchen es mit der richtigen Erkenntniss des juristischen Wesens des Staats Ernst ist, insbesondere auch an die Studirenden der Rechtswissenschaft.

Druck von F. A. Brockhaus in Leipzig

Digitized by Google